



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

University of Lapland



This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.

Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?

Viljanen, Jukka; Heiskanen, Heta; Raskulla, Siina; Koivurova, Timo; Heinämäki, Leena

Julkaistu: 01.01.2014

Document Version

Julkaistu PDF-muodossa, tunnetaan myös nimellä tietueversio

Citation for pulished version (APA):

Viljanen, J., Heiskanen, H., Raskulla, S., Koivurova, T., & Heinämäki, L. (2014). *Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?* Tampereen yliopisto.

Document License

CC BY

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

TAMPEREEN YLIOPISTO

POHJOISEN YMPÄRISTÖ- JA VÄHEMMISTÖOIKEUDEN INSTITUUTTI

Jukka Viljanen, Heta Heiskanen, Siina Raskulla, Timo Koivurova ja Leena Heinämäki

Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?





Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment



TAMPEREEN
YLIOPISTO



Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti

Tampere 2014

Kansikuva: Anni Kauniskangas

ISBN 978-951-44-9562-5 (nid.)

ISBN 978-951-44-9563-2 (PDF)

Jukka Viljanen, Heta Heiskanen, Siina Raskulla, Timo Koivurova ja Leena Heinämäki

Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?

KUVAILULEHTI

30.9.2014

Julkaisun nimi	Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?
Tekijät	Jukka Viljanen, Heta Heiskanen, Siina Raskulla, Timo Koivurova ja Leena Heinämäki
Kokonaissivumäärä	67
Kieli	suomi
ISBN (nid.)	978-951-44-9562-5
ISBN (PDF)	978-951-44-9563-2
URN	URN:ISBN:978-951-44-9563-2
Pysyvä osoite	http://urn.fi/ URN:ISBN:978-951-44-9563-2
Asia- ja avainsanat	perusoikeudet, ympäristöperusoikeus

DESCRIPTION

30 September 2014

Name of the Publication	Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?
Authors	Jukka Viljanen, Heta Heiskanen, Siina Raskulla, Timo Koivurova and Leena Heinämäki
Pages	67
Language	finnish
ISBN (bound)	978-951-44-9562-5
ISBN (PDF)	978-951-44-9563-2
URN	URN:ISBN:978-951-44-9563-2
Permanent address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2
Keywords	fundamental rights, human rights, right for environment

Summary

This research is an opening for the discussion of defining the scope of environmental rights protection under the Section 20 of the Constitution (Responsibility to environment). The research emphasis that everyone should have the possibility to influence the decisions that concern their own living environment. In addition the research introduces practical problems related to the access to information, participatory rights and judicial remedies in environmental matters. In concluding remarks, there are given recommendations for further recognition of constitutional right to environment. Recommendations provide also guidance for the future legislative reforms and for the development of more environmentally friendly practice by courts and other authorities.

The first part of the research introduced the relationship between the Section 20 and other fundamental rights as well as international human rights. It was shown, that the Section 20 is closely connected to other rights and general doctrines of human rights law. The cross-fertilization of international human rights instruments impacts also the domestic scope of the Finnish environmental right.

In addition, the opinions of the Constitutional Law Committee of the Parliament and the travaux préparatoires provide basis for the definition of scope of protection. These materials have established that right contains duties for the authorities to ensure access to information, participation rights and access to court. Besides the public authorities have a general obligation to ensure healthy environment referring to an environment that is safe and comfortable.

The development of the right has not been similar to other fundamental rights, due to the limited application in the reasoning by the Finnish courts. However, the right has been used as a safeguard in few situations, where the substantive environmental legislation does not provide sufficient protection. For example, when the Hunting Law did not provide access to court for an NGO, the Supreme Administrative Court relied on the

Section 20. The research recommends strategic litigation in order to expand the cautious application of the constitutional provision.

The practice from the Parliamentary Ombudsman has also contributed to the development of the protection. The Ombudsman has confirmed in its decision that the economic difficulties do not serve as a justification for the failure of guarantee a healthy environment.

The second part of the research is divided into three parts, containing the procedural rights. In each of the Sections, main difficulties are defined and solutions proposed. Many of these proposals are interrelated i.e. access to information is vital ingredient in order to have a possibility to influence and use one's participatory rights.

The access to information varies considerably depending on the context. The minimum requirements of law are provided, but for effective participation, it is often not sufficient. The vast amount of information makes it difficult to find relevant information. The co-operation with different authorities needs to be improved. Recently several IT applications, such as eTarkkailija, have been created to strengthen the access to environmental information.

The complexity of the environmental decision making procedures makes it difficult for an individual to participate sufficiently in matters that concern his or her own living environment. The main problems occur due to the lack of knowledge, when and how to participate during the long process. Especially vulnerable groups, such as indigenous people, young, children, disabled, low-educated persons and elderly have special needs that should be taken into account more carefully. The threshold to participate should be diminished by positive measures from environmental authorities.

The access to court is reasonably well protected in the Finnish law. However, concerns have been raised due to the lengthy proceedings. Especially business and industry have been demanding limitations to an individual's right to appeal. The research recommends to find alternative solutions to such restrictions which would not threaten the current procedural guarantees in environmental matters. The research group suggests that modern judicial mechanisms like environmental mediation could be tested. In addition the courts should be able to introduce some kind of priority policy in environmental cases

ESIPUHE

”Ympäristöperusoikeus on taustalla”. Tuo toteamus synnytti kysymyksen, pitäisikö se kuitenkin nostaa sieltä framille? Onko laadukas ympäristölainsäädäntö itsessään riittävää vai puuttuuko meiltä oikeusjärjestyksen kannalta olennainen palanen, kun ympäristöperusoikeus on unohdettu? Tämän raportin vastaus on, että ympäristöperusoikeus ansaitsee keskeisen aseman ja sillä on tärkeä tehtävä niin ihmisten kuin ympäristön kannalta.

Kun perusoikeuksia uudistettiin 19 vuotta sitten, kaikkien oikeuksien oli tarkoitus tarjota konkreettista suojaa ihmisille. Myös ympäristöperusoikeus sisälsi oikeuden terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuden vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kyse on kansainvälisessä keskustelussakin vakiintuneesta yhteydestä ihmisoikeuksien ja ympäristön välillä. Alan uranuurtajat professorit *Alan Boyle* ja *John H. Knox* ovat nyt ihmisoikeustutkimuksen valtavirtaa.

Suomea kehutaan maailmalla korkeatasoisesta ympäristölainsäädännöstä. Suomen perustuslakiin kirjattu säännös on osa tätä mainetta. *David R. Boydin* valtiosääntöoikeudellisessa vertailututkimuksessa olemme mallimaa. Meillä on kuitenkin vaikeuksia tunnistaa ympäristöperusoikeuden sisältöä. Vallitseeko jonkinlainen jännite maineen ja todellisuuden välillä?

Hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen rattaat pyörivät tehokkaasti, mutta kansalaiset ovat usein turhautuneita. Pitää tietää milloin voi vaikuttaa, jotta myös todellisuudessa on mahdollisuus vaikuttaa. Toisaalta saimme viestiä viranomaisilta, että ihmiset osaavat vaikuttaa. Esimerkiksi valitukset ovat asiantuntevia, koska ihmiset tietävät parhaiten oman elinympäristönsä tilan.

Yksittäisen kansalaisen näkökulman tuominen keskusteluun oli projektin tavoitteena. Meille oli tärkeää saada tavata ympäristöperusoikeudesta kiinnostuneita ihmisiä, joiden sanomaa olemme kuunnelleet huolella ja joka meistä ansaitsee tulla kuulluksi. Raportissa kuvatut tapaukset ja aikaisemmin julkaistu Otakantaa.fi kyselyn yhteenveto kertovat kriittisemmän näkökulman vastapainona tehokkaalle hallinnolle ja laadukkaalle lainsäädännölle.

Erityinen kiitoksemme kuuluu satakuntalaisille Uksjoki-hankkeen aktivisteille *Ilpo Koppiselle* ja *Kauko Heikkilälle*. Vaikka kyse on yhdestä tarinasta, meistä se kuvasi rakenteellisia ongelmia suomalaisessa ympäristöhallinnossa ja lainkäytössä. Hyvät ja tavoiteltavat päämäärät eivät toteudu, jos unohdetaan rinnakkaisten hankkeiden vaikutukset.

Olemme saaneet monessa paikassa poikkeuksellisen suopean vastaanoton: eri ministeriöissä, tuomioistuimissa, aluehallinnon yksiköissä, kuntapuolella, kansalaisjärjestöissä ja etujärjestöissä. Erityinen kiitos kohdistuu korkeimman hallinto-oikeuden presidentille *Pekka Vihervuorelle* ja hallintoneuvos *Kari Kuusiniemelle*. Heidän myötävaikutuksensa mahdollisti julkistamisseminaarin korkeimman hallinto-oikeuden tiloissa. Haluan myös kiittää Tampereen yliopiston

ympäristöpolitiikan elokuussa eläkkeelle jäänyttä professori *Yrjö Hailaa*. Hänen kommenttinsa auttoivat tutkimuksen oikealle uralle.

Kiitokset kuuluvat myös kaikille seminaariemme puhujille ja panelisteille. Lisäksi kiitokset on annettava tämän teoksen kuvituksesta vastaaville lapsille ja nuorille. Heidän kuvansa ja niihin liittyneet tarinat kertoivat meille, kuinka tärkeällä asialla olemme.

Haluan kiittää erinomaisesta yhteistyöstä ohjausryhmää johon kuuluivat lainsäädäntöjohtaja *Riitta Rönk*, lainsäädäntöneuvos *Tuomas Aarnio* ja hallitussihteeri *Sara Viljanen*. Ohjausryhmä on antanut rakentavaa palautetta, mutta antanut samalla mahdollisuuden toteuttaa hanke akateemisena projektina ilman kaunistelua.

Eriytyiset lämpimät kiitokset haluan osoittaa omalle tutkimusryhmälleni. Tampereen yliopiston julkisoikeuden tohtoriopiskelijat Heta Heiskanen ja Siina Raskulla ovat jakaneet kanssani vastuun hankkeen toteuttamisesta ja raportin kirjoittamisesta. Raportista välittyy meidän yhteinen tutkimuksellinen otteemme ja halu viedä eteenpäin alan keskustelua kansalaisen näkökulmasta. Timo Koivurova ja Leena Heinämäki ovat osallistuneet raportin viimeistelyyn ja avanneet hedelmällisen yhteistyön Tampereen ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutin kanssa.

Meillä kaikilla on vastuu ympäristöstä. Myös tulevat sukupolvet on huomioitava. Toivon, että tämän raportin lukijat miettivät miten omilla toimillaan edistävät ympäristöperusoikeuden toteutumista. Keskustelu on nyt avattu.

Tampereella 29.9.2014

Jukka Viljanen

Julkisoikeuden professori
Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

SISÄLLYS

Kuvailulehti	2
Description	3
Esipuhe	5
Sisällys	7
1. Johdanto	8
1.1. Tutkimuskysymys ja -tausta	8
1.2. Tutkimuksen toteutus	12
2. Mikä ympäristöperusoikeus?	14
2.1. Ympäristöperusoikeuden lähteet	14
2.2. Ympäristöperusoikeuden valtiosääntöistymisen vaikutukset	19
2.3. Ympäristöperusoikeus osana perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää	21
3. Ympäristöperusoikeuden suojeltavat kohteet ja uhkatekijät	26
3.1. Luonnon monimuotoisuus, ympäristön suojelu ja kulttuuriperintö	26
3.2. Terveellinen ja viihtyisä ympäristö	28
4. Tiedonsaanti	32
4.1. Ympäristöä koskevan tiedon saatavuus	32
4.2. Ympäristöä koskevan tiedon saatavuuden kipukohdat	34
4.3. Kuinka tehostaa tiedonsaantia?	37
5. Osallistumisoikeuden toteutuminen	41
5.1. Osallistumisen mallit ympäristöpuolella	41
5.2. Keskeiset kipukohdat	42
5.3. Osallistumisen kehittäminen: Vaikuttavuuden ja vuorovaikutuksen varmistaminen	45
6. Muutoksenhaku	52
6.1. Muutoksenhakuoikeuden ulottuvuudet ympäristöasioissa	52
6.2. Nopeutta vai laatua – kuinka taata riittävä oikeusturva?	58
7. Raportin suosituksia	63



1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuskysymys ja -tausta

20 § Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeus on keskeinen osa vuonna 1995 uudistettua perusoikeusnormistoa, joka on osa Suomen perustuslakia. Sen kohdalla toimivat pääsääntöisesti samat yleiset opit kuin muidenkin

perusoikeuksien kohdalla. Ympäristöperusoikeudessa korostuu julkisen vallan vastuu turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Toisaalta ympäristöperusoikeudessa puhutaan jokaisen vastuusta.

Säännös poikkeaa kirjoitusasultaan muista perusoikeuksista. Ympäristöperusoikeuspykälän muotoilut korostavat sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Ympäristöperusoikeus tunnustaa luonnon ja ympäristön itseisarvon sekä siihen lukeutuvan jaetun vastuun, jotta edellä mainittu suojelun tavoite toteutuu. Samalla oikeus tunnistaa ihmisen ja ympäristön välisen hyvinvoinnin keskinäisen riippuvuussuhteen, sillä epäterveellinen ympäristö uhkaa muiden perusoikeuksien toteutumista. Perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen piiriin kuuluvat niin ympäristön tuhoutumisen ja pilaantumisen estäminen kuin luonnolle suotuisat aktiiviset toimenpiteet. Taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimenpiteiden kokonaislinjan tulee turvata elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuus. Lisäksi yksilöltä edellytetään aktiivista tekemistä toisaalta pidättäytymistä ympäristön vahingoittamisesta.

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Ympäristöperusoikeuteen sisältyvä jaetun vastuun käsite asettaa viranomaiset, yksilöt, yritykset ja järjestöt pohtimaan perustuslaillisia velvollisuuksia ja oikeuksia esimerkiksi maankäytössä, jätehuollossa, ympäristönsuojelussa, luonnonvarojen käytössä ja luonnonsuojelussa. Jotta jaettu vastuu toteutuisi, tiedonsaanti ympäristöuhkien syntymisestä on tärkeää. Luonnon ja ympäristön suojelun vaatimista toimenpiteistä tarvitaan tietoa. Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta on tärkeä muistaa, että myös kansalainen voi valvoa ympäristön etua.

Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta keskeistä eri tahojen, kuten yksilön, yritysten ja järjestöjen kannalta olisi hahmottaa, miten, milloin ja mikä taho voi puolustaa joko omia oikeuksiaan tai valvoa ympäristön intressejä erilaisia ympäristöä koskevia päätöksiä tehtäessä. Ympäristöä koskevaan päätöksentekoon kohdistuu kuitenkin usein peräkkäisiä tai lomittaisia prosesseja omine menettelyineen ja osallistumisjärjestelmineen.

Ympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamisesta tekeekin haastavaa lainsäädännön sekä ympäristöhallinnon ja päätöksentekoprosessien monimutkaisuus, jolloin tehokas osallistuminen vaatii kansalaiselta tietoa erityislainsäädännöstä ja sen mukaisesta menettelystä. Tällöin esimerkiksi ikä, koulutus ja varallisuus saattavat vaikuttaa henkilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin osallistua omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Tässä ympäristöperusoikeuksien toteutumista kartoittavassa raportissa vastataan muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia kipukohtia tiedonsaantiin liittyy?
- Miten kehittää osallistumisjärjestelmiä?

- Mihin suuntaan muutoksenhakua tulisi kehittää?

Raportin keskeisenä tehtävänä on täsmentää ympäristöperusoikeuden sisältöä, jolloin myös ympäristöperusoikeuteen liittyvien velvoitteiden tunnistaminen on tärkeää: Kyse ei ole vain julkiseen valtaan kohdistuvasta velvoitteesta, vaan yksilöiden ja yritysten on myös tunnettava vastuunsa. Raportin ulkopuolelle on kuitenkin rajattu monia mielenkiintoisia kysymyksiä esimerkiksi yksilön vastuun osalta. Selvitys ei arvioi sitä, kuinka kaikkien vastuu huolehtia ympäristöstä toteutuu, vaan pääpaino on tutkia, kuinka viranomaistoimilla turvataan yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen mahdollisuuksia valvoa niin heidän omaa kuin yleistäkin etua ympäristöperusoikeuden toteutumista tarkastelemalla.

Raportin tiedonsaantia koskeva osuus rajoittuu pitkälti ympäristöpäätöksentekoa koskevan tiedon saatavuuteen. Ympäristöoikeudellisen tiedon saatavuutta koskien on suunnitteilla erillinen hanke.

Raportissa arvioidaan osallisuusjärjestelmää kokonaisuutena. Tarkastelun ulkopuolelle jää näin yksityiskohtainen ja kattava erityislainsäädäntöjen osallisuusjärjestelmien arviointi. Osallisuusjärjestelmiä on kuitenkin käsitelty ja arvioitu erityislainsäädännöstä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999), maa-aineslaista (555/1981) sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevasta laista (469/1994) laadittujen toimivuusarviointien yhteydessä¹.

Ympäristöperusoikeudella on kytkeä perusoikeusjärjestelmään, kansainvälisiin velvoitteisiin, EU-oikeuteen ja mittavaan ympäristölainsäädäntöön. Raportissa käydään läpi kansallisen ympäristöperusoikeuden kytkeä kansainvälisiin velvoitteisiin mahdollisimman yleistajuisesti.

¹ Ks. Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014; *Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka*: YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010. Helsinki 2010; *Rintala, Jari – Lonka, Harriet*: Maa-aineslain toimivuuden arviointi. Suomen ympäristö 12/2013. Helsinki 2013.

Kaava 1: Seuraava kuvio havainnollistaa osallistumisjärjestelmää:



YVA-laki

maankäyttö- ja rakennuslaki

Tarkoitus: Päätetään, miten alueita kehitetään. Rakennetaan uusia asioita ja jos, niin millaisia.

Kuka voi osallistua: Alueen maanomistajat, naapurit ja asukkaat, yritykset ja työntekijät sekä usein myös muutkin kuntalaiset eli ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin elinoloihin kaavoitus saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Myös eri alojen järjestöt sekä kaupungin ja valtion virastot.

Mitä osallistumisessa kuullaan: Mitä vaikutuksia kaavalla on ja mitä mielipiteitä siihen liittyy?

Keskeiset toimijat: Aloite maanomistajalta tai kunnalta, kunnanvaltuustolla päätäntövalta, lautakunnat valmistelevat päätöksen.

esimerkiksi:

- moottoritiet
- kaatopaikat
- voimalaitokset

Tarkoitus: Pyritään vähentämään/estämään hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia.

Hankkeen vaikutukset arvioidaan suunnittelun yhteydessä ennen päätöksentekoa, jolloin tuleviin ratkaisuihin voidaan vaikuttaa. YVA on suunnittelun apuväline, jonka tulokset on otettava huomioon hankkeen lupaharkinnassa.

Kuka voi osallistua: Ne joihin hanke vaikuttaa.

Mitä osallistumisessa kuullaan: Onko hankkeen ympäristövaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset selvitetty riittävästi? Miten negatiivisia vaikutuksia voisi vähentää ja millaisia eri vaihtoehtoja on tarjolla?

Keskeiset toimijat: Arvioinnin järjestää hankkeen toimija, yhteistyössä hallinnosta mukana ELY-keskus, ydinenergiահankkeissa työ- ja elinkeinoministeriö

esimerkiksi:

- metsäteollisuus
- metalliteollisuus
- kemianteollisuus
- energiantuotanto
- kemikaalien tai polttoaineiden varastointi, käyttö tai käsittely
- malmien ja mineraalien kaivaminen ja mineraalituotteiden valmistus sekä turvetuotanto
- elintarvikkeiden ja rehujen valmistus
- jätevesien käsittely
- jätteen käsittely ja hyötykäyttö
- eläinsuojat ja turkistarhat
- kalankasvatus
- satamat ja lentoasemat.

Tarkoitus: Määräyksiä mm. toiminnan laajuudesta, päästöistä ja niiden vähentämisestä: Toiminnasta ei saa aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

Kuka voi osallistua: Asianosainen. Muu kiinnostunut saa esittää mielipiteensä.

Mitä osallistumisessa kuullaan: Haluaako hankkeeseen muutoksia, millaisia ja millä perustein?

Keskeinen viranomainen: Ympäristölupahakemus tehdään ympäristönsuojelulaissa tai edelleen -asetuksessa määrätyle lupaviranomaiselle.

Aluehallintovirasto (AVI), valvojana ELY-keskus, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

1.2. Tutkimuksen toteutus

Tampereen yliopiston julkisoikeuden tutkimusryhmä on tehnyt ympäristöperusoikeutta koskevan tutkimuksen selvittämällä kattavasti niin aiheeseen liittyviä kansainvälisiä velvoitteita ja kotimaista ympäristölainsäädäntöä. Lisäksi lähteinä on käytetty kansallista ja ylikansallista oikeuskäytäntöä, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja. Keskeisessä asemassa tutkimusta tehdessä on ollut Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot ympäristöperusoikeuden sitovuudesta. Kansainvälisen oikeuden velvoitteista merkittävin tutkimuksen kannalta on Århusin tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus (SopS 122/2004).

Tutkimuksessa viitataan ympäristölainsäädännöstä tehtyihin aikaisempiin selvityksiin ja toimivuusarviointeihin. Laajasta selvitysaineistosta on pyritty tuomaan esille havaintoja, jotka liittyvät ympäristöperusoikeuden kannalta keskeisiin tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhaun toimivuuteen sekä ympäristöperusoikeuden toteutumisen kehittämisen näkökulmasta keskeisiä näkemyksiä ja suosituksia.

Tutkimuksen yhteydessä toteutettiin teemahaastatteluina laajat asiantuntijahaastattelut. Haastatteluja tehtiin niin ympäristöviranomaisten, ministeriöiden, yliopistojen kuin hallintotuomioistuinten piirissä. Ympäristöviranomaisia haastateltiin sekä alue- että paikallistasolla. Haastateltujen joukossa oli sekä lupa- että valvontaviranomaisissa työskenteleviä asiantuntijoita. Myös ympäristöjärjestöjen edustajilta tiedusteltiin näkemyksiä ympäristöperusoikeuteen ja sen toteutumiseen. Haastatteluissa edustettuina olivat myös yritys- ja elinkeinoelämän sekä kuntapuolen etujärjestöt. Haastatteluja suoritettiin ja täydennettiin sähköpostitse sekä puhelimitse.

Tärkeä rooli tutkimuksessa oli Otakantaa.fi – palvelussa järjestetyn avoimen kyselyn kautta saaduilla vastauksilla. Kyselyllä selvitettiin sitä, miten vastaajien mielestä toteutuu kansalaisten oikeus osallistua, saada tietoa ja hakea muutosta ympäristöä koskeviin päätöksiin, kuten ympäristöä koskevien lupien myöntämiseen tai esimerkiksi luonnonsuojelua ja rakentamista koskeviin ratkaisuihin. Kysely oli avoinna 7.5.2014–30.5.2014 osoitteessa otakantaa.fi, ja tänä aikana siihen tuli vastauksia yhteensä 353 kappaletta. Kyselyyn liitettyjen taustakysymysten perusteella vastaajakunta muodostui varsin kattavaksi ja monipuoliseksi.²

² Kyselyn ollessa kaikille avoin, sille ei voida määritellä edustavuutta. Avointen kyselyiden vastauksissa toistui toisinaan samoja vastauksia, mutta tällöinkin vain parissa tapauksessa. Pääasiassa kyselyn kautta saaduissa vastauksissa oli selkeitä eroja ja myös jonkin verran hajontaa, mikä antaa olettaa, että vastauksia on todella tullut monilta eri tahoilta. Taustakysymysten perusteella vastaajista vähän yli puolet oli naisia. Vastaajat edustivat suhteellisen hyvin eri ikäryhmiä lähtään 15-, 20-, 30-, 40-, 50- ja 60-vuotiaat ovat lomakkeesta johtuen voineet merkitä itsensä kuuluvaksi joko edeltävään tai seuraavaan ikäryhmään. Ainoastaan alle 15-vuotiaita vastaajia ei ollut ja 15–20 vuotiaita vastaajia oli noin 3 %. Vastaajien ilmoittaman paikkakunnan perusteella kyselyyn vastanneista 28 % oli kotoisin Etelä-Suomesta, 27 % Itä-Suomesta, 25 % Länsi-Suomesta, 13 % Pohjois-Suomesta ja 4 % Keski-Suomesta. Vastaajat edustivat pääasiassa joko henkilöitä, jotka eivät liittäneet itseään mihinkään taustaorganisaatioon tai henkilöitä, jotka mainitsivat taustaorganisaatiokseen yliopiston. Tämä voi tarkoittaa sekä opiskelijoita että yliopiston henkilökuntaan kuuluvia.

Tietoa Otakantaa.fi -kyselystä välitettiin pääasiassa kohdennetuilla sähköpostituksilla. Useiden järjestöjen edustajille lähetettiin tietoa avoimen kyselyn olemassaolosta, ja heitä pyydettiin välittämään tietoa edelleen jäsenistölle. Haastatteluissa edustamattomille toimialajärjestöille sekä asukasyhdistyksille lähetettiin Otakantaa.fi – kyselyn mainoksen yhteydessä myös erillinen kyselylomake vaihtoehtoisena vastaustapana. Kyselylomakkeita ei palautettu, mutta Otakantaa.fi – alustalle tulleiden vastausten perusteella ainakin osa toimialajärjestöistä ja asukasyhdistyksistä, tai heidän jäseniään, oli vastannut nettikyselyyn. Kyselyn kautta saatujen vastausten pohjalta laadittu yhteenveto ympäristöperusoikeuteen liittyvistä käytännön havainnoista on koottu erilliseen verkkojulkaisuun³.

Yhdistysten ja säätiöiden edustavat muodostivat noin 14 % kaikista vastanneista ja yksityisten yritysten edustajat 11 % kaikista vastanneista.

³ Yhteenveto kyselyn tuloksista (*Raskulla, Siina*: Voiko ympäristöä koskeviin päätöksiin vaikuttaa? Yhteenveto Ympäristöperusoikeuden toteutuminen - tutkimushankkeen Otakantaa.fi - kyselyn tuloksista. Tampere 2014.) on ladattavissa ja luettavissa kokonaisuudessaan TamPub – palvelusta osoitteesta <http://tampub.uta.fi/handle/10024/95680>. Kyselyn tulokset ja kaikki kyselyyn tulleet vastaukset ovat luettavissa osoitteessa https://www.otakantaa.fi/fi-FI/Selaa_hankkeita/Voiko_ymparistoa_koskeviin_paatoksiin_vaikuttaa/Voiko_ymparistoa_koskeviin_paatoksiin_va%2828037%29/KyselynTulokset (13.6.2014).



2. MIKÄ YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS?

2.1. Ympäristöperusoikeuden lähteet

Ympäristöperusoikeus on malliesimerkki perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välisen vuoronpuhelun aikakaudesta. Oikeuden sisällön liittäminen kansainvälisiin velvoitteisiin sekä kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja sieltä nousevaan inspiraatioon on ollut ratkaisevaa myös perusoikeuksien yleisemmän kehityksen kannalta. Kansallisen ympäristöperusoikeussäännöksen laatiminen ajoittui ympäristönsuojelun kehittymisen kannalta dynaamiseen ajanjaksoon, joka liitetään Riossa järjestettyyn kansainväliseen ympäristökonferenssiin. Kokouksen päätteeksi

kesäkuussa 1992 laadittiin niin sanottu Rion julistus (*Rio Declaration on Environment and Development*), missä oikeus kehitykseen yhdistettiin vahvasti ympäristönsuojelua koskeviin vaatimuksiin⁴. Tämän jälkeisessä elinympäristöön liittyvien ihmisoikeuksia turvaavien yleissopimusten kehityksessä merkittävimpänä pidetään vuoden 1998 Århusin sopimusta.

Vuonna 1995 uudistettuun perustuslakiin kirjattuna ympäristöperusoikeus heijastaa kansainvälisessä keskustelussa tärkeäksi koetun ihmisoikeuden liittämistä mukaan osaksi kansallista perusoikeusjärjestelmää. Ympäristöperusoikeus viestii myös laajemmin ympäristöarvojen korostuneesta asemasta tämän päivän yhteiskunnallisessa keskustelussa, sillä siihen sisältyy myös luonnon itseisarvon tunnustaminen.

Perustuslain ympäristöperusoikeussäännös tiivistyy kahteen momenttiin. Ensimmäiseen momenttiin sisältyy kaikkien vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.

Jaettu vastuu voi toteutua monella tavalla

Tapaus Baltic Sea Action Group: Itämeren suojelua yhdessä

Baltic Sea Action Group on malliesimerkki järjestöstä, joka kannustaa laajasti yrityksiä, yhteisöjä ja yksilöitä suojelemaan luontoa antamalla sitoumuksia Itämeren suojelemiseksi. Sitoumuspankista voi seurata, millaisia toimia eri tahot ovat sitoutuneet tekemään Itämeren hyväksi ja miten välitavoitteet edistyvät. Toiminta ei ole vain kansallista, vaan sitoumuksia kerätään koko Itämeren valuma-alueelta. Baltic Sea Action Group on myös ollut merkittävä sparraaja valtioiden sitoumusten kannustamisessa.

Myös valtio on ottanut mallia sitoumus-konseptista. Ympäristöministeriö kerää kestävään kehitykseen liittyviä yhteiskuntasitoumuksia: [sitoumus2050.fi](https://www.sitoumus2050.fi).

Toiseen momenttiin on kirjoitettu julkiselle vallalle osoitettu velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, sekä mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Säännöksen muotoilu viestii sen erilaisuudesta verrattuna muihin perustuslain turvaamiin oikeuksiin. Ympäristöperusoikeuden osalta kaikissa perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan oikeuden julistuksellisuuteen: säännös on luonteeltaan ”lähinnä” tai ”varsin pitkälle julistuksenomainen”. Säännöksen toteutuminen tapahtuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä (KM 1992:3, s. 360 ja HE 309/1993 vp, s.66)

Ympäristöperusoikeuden kohdalla ei kuitenkaan tule lukkiutua julistuksenomaisuus-termiin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällöin myös ympäristöperusoikeus sisältää vahvan sitovan velvoitteen julkiselle vallalle, kun sitä luetaan perustuslain 22 §:n valossa. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut että

⁴ Ympäristönsuojelua edistävänä merkittävänä kansainvälisenä sopimuksena Rion julistusta oli edeltänyt ainoastaan niin sanottu Tukholman julistus (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*), joka oli annettu jo kaksikymmentä vuotta aiemmin, vuonna 1972.

ympäristöperusoikeussäännöksellä on merkitystä esimerkiksi lausunnoissaan kalastusrajoituksista (PeVL 14/2010), eräiden pyydysten käyttörajoituksista (PeVL 20/2010 vp), rakennusperinnön suojelemisesta (PeVL 6/2010 vp), kaivostoiminnasta (PeVL 32/2010 vp), talousjätevesien käsittelystä (PeVL 44/2010 vp), maa-ainesten ottamisesta (PeVL 2/1997vp) sekä yksityismetsän hoidosta (PeVL 22/1996).

Perustuslakivaliokunta totesi rakennusperinnön suojelemista (PeVL 6/2010 vp) koskevan lainsäädännön yhteydessä, että ehdotetuille suojellun tai suojeltavaksi esitetyn rakennuksen omistajaan kohdistuville käyttörajoituksille ja muille velvoitteille on perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita.

Valiokunnan kannanotto kiinnitti ympäristöperusoikeuden perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevaan punnintaan (PeVM 25/1994 vp, s. 5) ja sen hyväksyttävyyssvaatimukseen.

Tästä näkökulmasta ympäristöperusoikeussäännös merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että terveellinen ympäristö ja ihmisten vaikutusmahdollisuudet omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon turvataan sekä niitä kehitetään julkisen vallan aktiivisin toimenpitein. Ympäristöperusoikeussäännöksen toteutumista arvioitaessa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkisen vallan toiminnassa on tältä osin edelleen kehitettävää.

Vallitsevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa, jossa ympäristö on noussut hyvin keskeiseksi aiheeksi, niin lainsäädäntöä kuin monia vallitsevia käytäntöjä pitäisi arvioida uudelleen ympäristöperusoikeuden tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta. Vaikka niiden kohdalla harvemmin puhutaan ympäristöperusoikeuden suorasta soveltamisesta, ympäristöperusoikeus palautuu arkipäivässä konkreettisiin tilanteisiin. Tällöin keskustelu liitetään lakitasoisiin säännöksiin tai esimerkiksi kunnan määräyksiin.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuuden käsite eroaa perusoikeusjärjestelmässä ja hallinto-oikeudellisessa ajattelussa. Siinä missä perusoikeusjärjestelmä tunnistaa ihmisten eroavaisuudet kuten kyvyt ja mahdollisuudet, hallinto-oikeudellinen tarkastelutapa helposti etäännyttää yhdenvertaisuuden koskemaan esimerkiksi kiinteistöjen rakennusluvan myöntämisessä nykyisten omistajien ja tulevaisuuden rakennusoikeuden haltijoiden välisiä suhteita.

Ympäristöperusoikeuden tarkoitusta ei kuitenkaan voida päätellä ainoastaan sitä toimeenpanevasta lakitason säännöstöstä. Ympäristöperusoikeuden yleissisältöä kumpuaa muun muassa Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ja on läheisesti yhteydessä myös muihin perusoikeuksiin. Kansainvälisten velvoitteiden ja perusoikeuksien ollessa vähemmän elastisia kuin muu lainsäädäntö, oikeuden keskeinen sisältö säilyy vähimmäistasoltaan samana. Tavallinen lainsäädäntö ja määräykset ensisijaisesti tarkentavat edellä mainittuja.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä ja erityisesti perusoikeuskomitean mietinnössä viitataan laajasti erilaisiin kansainvälisiin instrumentteihin ja myös valvontaelinten tekemiin tulkintakannanottoihin ympäristöperusoikeuden kohdalla.⁵ Näihin lukeutuu myös tulevien sukupolvien oikeudet. Tuoreemmassa perustuslakivaliokunnan tai kansallisten tuomioistuinten antamissa ratkaisuisa yhteys kansainvälisiin asiakirjoihin ja valvontakäytäntöön on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Ympäristöperusoikeutta käytetään oikeuslähteenä varsin vähän tuomioistuinten kuten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisa lähestymistapana on ympäristösuojelulainsäädännön pragmaattinen hyödyntäminen, jossa ympäristöperusoikeutta käytetään lähinnä epäselvissä tilanteissa tai tilanteissa, joissa lainsäädännössä on jokin aukko⁶.

Ympäristöperusoikeuden punninnan arviointia hankaloittaa myös se, että vaikka oikeutta koskevia punnintoja esimerkiksi toisen perusoikeuden, kuten omaisuudensuojan vastinparina tehtäisiin tuomioistuimessa, sen vaikutuksia ei aina kirjata. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit arvioivat, että tietyissä ratkaisuisa joko perustuslakivaliokunnan tai jopa valittajan itsensä onnistunut ympäristöperusoikeusargumentointi voi kuitenkin välittyä tuomioistuimen kannanottoon. Esimerkki tällaisesta korkeimman hallinto-oikeuden tapauksesta on Vuotos (KHO 2002:86).

Vuotos-tapaus muodostaa metsästyslakia koskeneen (KHO 2004:76) tapauksen kanssa poikkeuksen tyypilliseen ympäristötapausten argumentointiin, jossa ympäristöperusoikeudella on varsin suppea rooli. Ympäristöperusoikeus onkin nuori ja pistemäisen käytön seurauksena alikehittynyt oikeuskäytännössä suhteessa muihin perusoikeuksiin. Ympäristöperusoikeuden sisältöön ei voi saada samanlaista tulkinta-apua oikeuskäytännöstä kuin esimerkiksi oikeusturvaa koskevasta perusoikeudesta. Kattavamman kuvan saaminen edellyttää akateemisen keskustelun tarkastelua.⁷

⁵ Komiteamietinnössä mainitaan YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu *Ominayak v. Kanada* (26.3.1990) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot *Fredin* (18.2.1990) ja *Powell ja Rayner v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (21.2.1990).

⁶ Ympäristöperusoikeuden käyttäminen aukkotilanteissa ei ole kuitenkaan systemaattista, vaan riippuvaista tuomioistuinten harkinnasta. Vaikka käyttöä on esiintynyt, kaikissa mahdollisissa tilanteissa ei ole toimittu näin.

⁷ Ks. esim. *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013; *Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila*: Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turku 2014; *Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009; *Kokko, Kai*: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Teoksessa: *Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.)*: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Helsinki 2008, ss. 309–341; *Lämsineva, Pekka*: Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset, selvitys ympäristöministeriölle 2012; *Vihervuori, Pekka*: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa: *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*: Perusoikeudet. Helsinki 2011, ss. 753–782; *Määttä, Tapio*: Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa: *Nieminen, Liisa (toim.)*: Perusoikeudet EU:ssa. Helsinki 2001, ss. 263–326; *Pirjatanniemi, Elina*: Vihertyvä rikosoikeus. Oikeus 2005:34, ss. 316–318; *Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa: *Thuren, Veli-Matti (toim.)*: Oikeus ja oikeudenmukaisuus: Oikeustieteen päivät 3.-4.6.1999 Joensuussa. Joensuu 1999, ss. 91–101; *Heinämäki, Leena*: Ihmisoikeudet ympäristönsuojelussa. Teoksessa: *Pirjatanniemi, Elina – Koivurova, Timo (toim.)*: Ihmisoikeuksien käsikirja. Tallinna 2014, ss. 528–554; *Kumpula, Anne*: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa (luettavissa osoitteessa: [http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD571C4003B68C0/\\$file/Anne%20Kumpula_kaivosl_ausunto.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD571C4003B68C0/$file/Anne%20Kumpula_kaivosl_ausunto.pdf)) (26.9.2014).

Tapaus Vuotos ympäristöperusoikeuden kehittäjänä

Valtion omistama *Kemijoki*-yhtiö haki ympäristölupaa valtavan keinotekoisien vesialtaan rakentamiseksi energiatuotantoa varten. Kyseessä oli kansallisesti tärkeä energiapolitiittinen projekti, jolla arvioitiin olevan huomattavia ympäristövaikutuksia pohjoiseen Suomeen.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) vahvisti, että perustuslain 20 § vaatimukset luonnon arvosta tulee huomioida lain tulkinnassa (KHO 2002:86). Linjaus muutti oleellisesti vesilain perinteistä tulkintaperinnettä, jossa voimakkaasti määräävä tekijä oli energiateollisuuden intressien turvaaminen. KHO ohitti *Kemijoki*-yhtiön argumentit jatkaa aiemman tulkintakäytännön mukaisesti. KHO katsoi sen sijaan, että lainsäätäjän tarkoitus 1995 vuoden perusoikeusuudistuksen yhteydessä vahvistaa ympäristömyönteistä tulkintaa. Tämän lisäksi KHO:n mukaan Vuotos poikkesi tosiseikastoltaan muista tapauksista mahdollistaen uudenlaisen tulkinnan.

Myöskään kansainvälisten valvontaelinten, kuten YK:n ja Euroopan neuvoston toimielinten käytäntöjen hyödyntäminen kotimaisessa ratkaisukäytännössä ei ole edennyt samassa tahdissa kuin muiden perusoikeuksien kohdalla. Tulkintakannanottojen hyödyntäminen on usein kiinteästi liitoksissa näiden toimielinten antamiin Suomea koskeviin ratkaisuihin. Koska esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien ei ole käsitellyt Suomea koskevia ympäristötapauksia, on sen oikeuskäytännön huomioiminen nykyisessä kotimaisessa oikeuskäytännössä varsin vaatimatonta.

YK:n sopimusten mahdollistama yksilövalitusoikeutta ei ole juurikaan hyödynnetty ympäristötapauksissa Suomessa. Poikkeuksen muodostavat saamelaisien valitukset Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitealle⁸, joissa on vedottu YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976), eli KP-sopimuksen 27 artiklaan, jossa taataan vähemmistöille oikeus nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Saamelaisien kohdalla ympäristöperusoikeus onkin erityisen merkittävä juuri perinteisten, suoraan ympäristöön liittyvien elinkeinojen, erityisesti poronhoidon, takia. Saamelaisien perinteiset elinkeinot kiinteänä osana kulttuuria on Suomessa turvattu perustuslailla. Perustuslaki myös tunnustaa saamelaisien alkuperäiskansastatuksen. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. YK:n ihmisoikeuskomitea, soveltaessaan KP-sopimuksen artiklaa 27, painottaa, että alkuperäiskansojen oikeus kulttuuriin KP-sopimuksen valossa tarkoittaa heidän oikeuttaan tehokkaasti osallistua päätöksentekoon, jolla on suoranaisia vaikutuksia heidän kulttuuriinsa, elinkeinoihinsa ja tätä kautta perinteisiin maihin ja luonnonvaroihin. Ihmisoikeuskomitea edellyttää myös ns. positiivista diskriminointia eli erityistoimenpiteitä alkuperäiskansojen todellisen tasa-arvoisen aseman

⁸ Ks. esimerkiksi *O.Sara et. al v. Suomi* (431/1990), sekä *Länsman I* (Comm. 511/1992, 26.10.1994), *Länsman II* (Comm. 671/1995, 22.11.1996) ja *Länsman III* (1023/2001, 17.3.2005).

turvaamiseksi yhteiskunnassa. Tässä valossa voidaan myös katsoa, että ympäristöperusoikeus, sovellettuna yhdessä muun perusoikeusnormiston sekä ihmisoikeuksien kanssa, vahvistaa saamelaisten oikeutta tulla suojelluksi ympäristöhaitoilta, jotka uhkaavat heidän perinteisiä elinkeinojaan sekä oikeutta tehokkaasti ja tosiasiallisesti osallistua relevanttiin ympäristöpäätöksentekoon.

2.2. Ympäristöperusoikeuden valtiosääntöistymisen vaikutukset

Ympäristöperusoikeuden asemaa on tutkittu yhtenä keskeisenä oikeudellisesta muutoksesta kertovana ilmiönä. Vertaileva analyysi ympäristöperusoikeuksista osoittaa, että valtiot, joilla on perustuslaissa ympäristöä koskeva perusoikeus, takaavat korkeamman suojelutason ympäristölle kuin maat, joiden perustuslaeista vastaava säännös puuttuu. Ympäristöperusoikeuksiin sitoutuneilla mailla on pienemmät ekologiset jalanjäljet, ne sijoittuvat paremmin ympäristöä kuvaavien indikaattorien joukossa ja sitoutuvat todennäköisemmin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin sekä vähentävät erilaisia ympäristöpäästöjä todennäköisemmin kuin muut valtiot⁹.

Kansainvälinen vertaileva tutkimus tukee ajatusta siitä, että ympäristöperusoikeus voi johtaa konkreettisiin edistysaskeleisiin. David R. Boydin edustamaa ”Environmental Rights Revolution” -ajattelussa kansallinen perusoikeusjärjestelmä, ympäristösääntely sekä ympäristölainkäyttö toimivat kokonaisuutena, jossa on vahvasti mukana myös kansainvälinen ulottuvuus. Ympäristöperusoikeudellisessa kehityksessä käytännön seuraukset ovat positiivisia, jos tarkastelua tehdään käytännön näkökulmasta. Suuren mittaluokan päätökset nousevat esille vedenjakajina.¹⁰ ”Environmental Rights Revolution” – tutkimuksen tehnyt David R. Boydin pyrki selvittämään, millaista merkitystä ympäristöperusoikeudella voi olla lainsäädännön kehitykselle ja tuomioistuintoiminnalle¹¹. Boydin mukaan ympäristöperusoikeuden painoarvo¹² on ainakin teoreettisesti suurempi silloin, kun

- perusoikeuden määritelmä on selkeä ja sitä kohdellaan osana perusoikeusjärjestelmää
- rule of law -periaatetta kunnioitetaan
- ympäristöjärjestöjen asema on vankka

⁹ Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s 273, 276.

¹⁰ Ibid. s. 281. Boyd nostaa esille kaksi tapausta: *Manila Bay* ja *Matanza-Riachuelo*. Molemmissa kyse oli mittavista rahallisista korvauksista. Menettelyt olivat innovatiivisia sisältäen kolmannen osapuolen valvontaa, jatkuvat seurantaraportit ja mittavat sakot täytäntöönpanon laiminlyöntitilanteissa.

¹¹ Ibid. s. 117–119.

¹² Boyd hyödynsi Charles Eppin ja Siri Gloppenin tahoillaan tekemissä tutkimuksissa määriteltyä kriteeristöä. Ks. Epp, Charles, R.: The Rights Revolution, Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective. The University of Chicago Press, Chicago and London, 1998. Gloppen, Siri: Courts and Social Transformation. Teoksessa: Gargarella, Roberto –Domingo, Pilar –Roux, Theunis (toim.): Courts and Social Transformation in New Democracies, An Institutional Voice for the Poor. Ashgate, Dorchester, 2006, ss. 35-59.

- juristit ovat erikoistuneita yleistä intressiä edistävään ympäristöoikeuteen
- kansalaiset ovat tietoisia perusoikeuksistaan ja ymmärtävät niiden yhteyden ympäristön tilaan
- oikeusjärjestelmä tarjoaa helpotettuja prosesseja perusoikeuksia koskevien tapausten ratkaisemiseksi
- tuomaristosta löytyy ns. aktivistituomareita, ja
- poliittinen järjestelmä ja taloudellinen hyvinvointi on verrattain vakaa¹³

Nämä kriteerit sopivat pääsääntöisesti kuvaamaan myös Suomea, jossa perustuslakiin kirjatulla ympäristöoikeudella on ollut merkittävä rooli kansallisen ympäristölainsäädännön vahvistajana¹⁴. Kansainvälisissä vertailututkimuksissa Suomi on saanut kiitettävää palautetta ympäristöperusoikeutta koskevasta perustuslain säännöksestään ja siitä, että ympäristöperusoikeudella on täällä ollut merkitystä niin lainsäätämisessä kuin tuomioistuinten toiminnassa¹⁵. Kansainvälinen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD) kuten myös eräät kansainväliset tutkijat ovat arvioineet, että Suomi on ylittänyt Århusin sopimuksessa asetetut tavoitteet¹⁶.

Suomesta puuttuu kuitenkin joitakin keskeisiä ympäristöperusoikeuden kehittymistä edistäviä tekijöitä. Eräät näistä tekijöistä vaikuttavat siihen, että ympäristöperusoikeuden kehitys on Suomessa jäänyt pistemäiseksi verrattuna muun perusoikeusjärjestelmän kehittymiseen. Juristikunta on erikoistunut ympäristölainsäädäntöön, mutta perusoikeuksia vahvemmin hyödyntävää ympäristöjuristikuntaa ei toistaiseksi ole tunnistettavissa. Tämä näkyy osaltaan tuomioistuinissa, joissa hallinto-oikeudellinen perintö on ratkaisuargumentoinnissa perusoikeuksia keskeisempää.

Suomalaiseen keskusteluun on hyvä nostaa esille vertailututkimuksessa havaittuja hyötyjä, joita ympäristöperusoikeuden aseman vahvistaminen voi synnyttää. Boydin tutkimuksen mukaan vahva ympäristöperusoikeus vaikuttaa positiivisesti esimerkiksi siten, että se ruokkii vahvemman ympäristölainsäädännön syntymistä sekä edistää ympäristölainsäädännön ja –politiikan täytäntöönpanoa ja valvontaa. Ympäristöperusoikeus tarjoaa myös suojaverkon normiaukkojen täydentämiseksi sekä vähentää tiettyihin väestöryhmiin kohdistuvia ympäristöhaittojen kasaumia. Ylipäänsä ympäristöperusoikeus varmistaa ympäristölainsäädännön johdonmukaisuuden sekä sen, ettei poliittisen ilmapiirin vaihtelu aiheuta ympäristölainsäädännön heikentymistä. Boydin mukaan ympäristöperusoikeudella on myös koulutuksellinen rooli ja rooli vastuullisuuden edistämisessä:

¹³ Boyd, David R.: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 119-120.

¹⁴ Ibid. s. 215.

¹⁵ Ibid. s. 229.

¹⁶ Ibid. s. 222.

ympäristöperusoikeus kannustaa osallistumiseen etenkin edistämällä tiedonsaantia, osallisuutta ja muutoksenhakuoikeuksia.¹⁷

2.3. Ympäristöperusoikeus osana perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää

Ympäristöperusoikeutta on syytä tarkastella irrallisen oikeuden lisäksi osana koko perusoikeusjärjestelmää. Ympäristöperusoikeudella on läheisiä kytköksiä myös muihin perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin. Relevanttia suojaa antaa osallistumisoikeuksia koskeva perustuslain 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen. Osallistumisoikeuksiin liittyy keskeisenä sananvapautta ja julkisuutta turvaava perustuslain 12 §. Tiedonsaanti ja sanavapauden käyttäminen on oleellista, jotta ympäristöasioista ollaan tietoisia, jotta suojelutoimenpiteitä osataan mitoittaa oikein ja yleisöllä on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon oikeiden tietojen valossa. Århusin sopimuksen 4 artikla pyrkii varmistamaan, että yleisö saa halutessaan riittävästi tietoa ympäristöä koskevasta ympäristöpäätöksestä, jollei ole erityistä ja hyväksyttävää syytä evätä tietoa. Oikeuksiin lukeutuu myös oikeus tuoda mielipiteensä esiin ympäristöpäätöksentekoa koskevassa menettelyssä. Tiedonsaannin oikeutta ei ole rajattu asianosais- tai muun aseman perusteella, vaan se kuuluu kaikille. Århusin sopimuksen 6 artiklaan sisältyvän julkisuuslausuman mukaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ympäristöä koskevasta oikeustapauskäytännöstä on niin ikään nähtävissä myös yhteys tiedonsaantiin ja sananvapauteen, joka on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa.

Yhteys ympäristöperusoikeuteen on löydettävissä myös perustuslain 14 §:n 3 momenttiin, jossa määritellään julkiselle vallalle velvoite edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Tämä oikeus ei rajoitu vain yksilöön, vaan perustuslain 13 §:n turvaama kokoontumis- ja yhdistymisvapaus mahdollistaa myös esimerkiksi ympäristöjärjestöjen osallistumisoikeudet. Osallistumisoikeudet ovat juonnettavissa myös Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista, kuten Århusin yleissopimuksesta. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus taataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 11 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 12 artiklassa, sekä Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 21 artiklassa. Valtion vastuun näkökulmasta kyseessä on pidättäytymisvelvoite olla estämättä ympäristökokoontumisia, jos kyseessä on tiedon välittämisen turvaaminen.

Ympäristöperusoikeuteen liittyy myös oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevia velvoitteita. Vastaavia velvoitteita on juonnettavissa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

¹⁷ *Boyd, David R.*: The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 122.

oikeudenkäyntiä ja valtion positiivisia velvoitteita koskevasta käytännöstä. Myös Århusin sopimuksen 9 artiklassa on määritelty oikeusturvakeinot, mukaan lukien yleisön ja kansalaisjärjestöjen valitusoikeudet. Århusin sopimuksen velvoitteet liittyvät oikeusturvaan ja hyvään hallintoon, jotka ovat läheisiä perustuslain 21 §:n takaaman oikeusturvan kanssa. Oikeus osallistua päätöksentekoon tai valittaa päätöksistä ei ole kuitenkaan absoluuttinen. Ensinnäkin asianosaispuhevallan sallimista saatetaan rajoittaa kansallisesti. Esimerkiksi Suomessa raja on vedetty siihen, että päätöksenteon tulee koskea henkilön tai yleisön oikeutta tai etua.¹⁸ Lisäksi, kuten ympäristöoikeuden professori *Erkki J. Hollo* on tarkentanut, kansalaisen osallistumisoikeus koskee hallinnollista päätöksentekoa, ei siviilioikeudellista riita- tai rikosprosessia, ellei asialla ole yhteyttä osallistumista vaativan henkilön etupiiriin: – ”Tällöin asianomainen onkin yleensä asianosainen.”¹⁹ Järjestöille on Suomessa Århusin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti annettu puhe- ja valitusoikeus eräisiin päätöksiin, mutta tämäkin oikeus on niin ikään rajallinen yhdistyksen muodon, toiminta-alueen ja toiminnan mukaan²⁰. Toiseksi, kansainväliset velvoitteet eivät aina edellytä osallistumismahdollisuuksien rajoittamatonta turvaamista, ja esimerkiksi kokoontumisvapauden rajoittamisesta on valtioille harvemmin aiheutunut ongelmia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ympäristöoikeuskäytännössä. Poikkeuksen muodostaa vain tapaus *Zeleni Balkani v. Bulgaria* vuodelta 2007, jossa ympäristöjärjestön julkinen tapaaminen oli kielletty kansallisella tasolla ja jossa tuomioistuin totesi, että valtio oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklaa²¹.

Ympäristöperusoikeudelle löytyy luontevia yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tarkastelemalla suojeltavia intressejä. Perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaamia oikeutta elämään, oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen voidaan loukata, jos ympäristöä pilaavaan toimintaan ei puututa tai valvonnassa laiminlyödään ympäristöön liittyvien intressien suojeleminen. Esimerkiksi tulvat tai metsäpalot voivat muodostaa uhan yksilöiden hengelle ja terveydelle. Ympäristöperusoikeudella on myös selvä yhtymäkohta perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainittuun julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Monesti ilmansaasteet tai kemikaaleille herkistyminen ovat väestön terveyden kannalta sellaisia ongelmia, joilla on kiinteä kytkös ympäristön tilaan. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa erillisen ympäristöoikeuden puuttuessa

¹⁸ *Hollo, Erkki J.*: Johdatus ympäristöoikeuteen, Helsinki 2009, s. 69.

¹⁹ *Ibid.* s. 111.

²⁰ Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n kohdan 6, mukaan valitusoikeus MRL:n mukaisista poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista on toimialueella sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Esimerkiksi poliittiset puolueet eivät ole tämän perusteella valitusoikeutettuja. (Ks. Turun HAO 16.5.2003 03/0192/1: Turun hallinto-oikeus ratkaisi asian äänestyksellä (2-1). Vähemmistöön jäänyt jäsen katsoi yhdistyksellä olevan asiassa valitusoikeus. Äänestyslausunnon perustelujen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain asianomaisessa valitusoikeutta koskevassa säännöksessä ei ole edellytetty, että minkään säännöksessä mainitun tarkoituksen tulisi olla yhdistyksen ainoa tai edes pääasiallinen tarkoitus. Puolueen sääntöjä ja paikallisosaston sääntöjä oli tulkittava siten, että paikallisosaston tarkoituksiin kuului muun muassa elinympäristön laatuun vaikuttaminen.)

²¹ EIT *Zeleni Balkani v. Bulgaria* (hakemusnumero 63778/00), 2007, kohdat 9 ja 41.

ympäristöargumentaatio on liitetty erityisesti sopimuksen oikeutta elämään, yksityiselämään ja terveyteen turvaavien 2 ja 8 artiklojen soveltamisalaan. Julkiseen valtaan on kohdistunut erilaisia toimintavelvoitteita, kuten lainsäädäntövastuuta, varautumisvelvoitteita ja evakuointivastuuta.

Kansallisessa oikeuskäytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytäntöä on sovellettu vielä varsin vähän, mutta esimerkiksi Santahaminan melutapauksessa (KHO 2013:163) korkein hallinto-oikeus hyödynsi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Lopez Ostra v. Espanja* (1994) ja *Moreno Gomez v. Espanja* (2004) tapauksia. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiossa katsottiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen todenneen:

”ympäristöhaittojen saattavan periaatteessa koskettaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa turvattuja oikeuksia. Haittojen mahdollinen hyväksyttävyys riippuu artiklan 2 kappaleeseen sisältyvän rajoituslausekkeen tulkinnasta tai vastaavanlaisesta intressipunninnasta. Mainitun artiklan on, muun muassa edellä mainitussa tapauksessa Moreno Gómez v. Espanja, katsottu edellyttävän valtiolta myös positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi. Arvioitaessa sitä, onko yksityisten ja julkisten intressien välillä saatu aikaan kohtuullinen tasapaino, on otettava huomioon myös sääntelyn laatu ja menettelylliset mahdollisuudet, joita asianosaisilla on näkemystensä esittämiseksi.”

Ympäristöperusoikeus suojaa siis hyvin pitkälti samoja intressejä, jotka ilmenevät myös muiden perusoikeuksien soveltamisessa²² ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa. Lisäksi se tuo mukaan myös ympäristön itseisarvosta kumpuavan suojeluvastuun. Ympäristöperusoikeuden tavoin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on todettu, että ympäristöllä on itseisarvo yhteiskunnalle ja julkisen vallan käyttäjille. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artikla ympäristönsuojelusta sisältää ohjeen ympäristömyönteisen politiikan edistämisestä. Vaikka tämä ohje jääkin varsin yleiselle tasolle, sen sisällyttäminen EU:n perusoikeusjärjestelmään kertoo kuitenkin ympäristön vakiintuneesta asemasta osana perusoikeusjärjestelmää. Merkittävä osa ympäristösuojelulainsäädännöstä perustuu EU-direktiiveihin. Tämän vuoksi kansalliset tuomioistuimet käyttävät yhä enenevässä määrin EU-direktiiveihin pohjautuvaa ympäristölainsäädäntöä. Esimerkiksi osallistumisesta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon on määrätty useissa eri EU-direktiiveihin pohjautuvissa säännöksissä. Viranomaisille seuraa siis jo kansainvälisen ja EU-oikeuden kautta velvollisuus suojella ympäristöä. Ympäristöoikeudellisten kysymysten tunnistamisessa on kuitenkin edelleen paljon kehitettävää. Virkamiesten keskuudessa on vaikeuksia hahmottaa, mitä ympäristöperusoikeudella tarkoitetaan ja miten se liittyy heidän toimialalleen ja tarkemmin yksittäisen virkamiehen työnkuvaan.

Tärkeää on lisäksi ymmärtää, että oikeus ympäristöön edellyttää julkiselta vallalta yksilön vapauspiiriin puuttumattomuuden lisäksi riittäviä toimia, joilla turvataan ympäristöä ja ihmisiä yksittäisen ihmisen tai yrityksen omaisuuden käytön tai yleisemmin elinkeinovapauden

²² Tuori, Kaarlo: Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uud. painos. Helsinki 2011, ss. 493–534, s. 493–498.

harjoittamisen aiheuttamilta haitoilta. Keskeinen perusoikeusoppi, joka tulee huomioida ympäristöperusoikeuden kehityksessä, on heikennyskielto. Heikennyskiellolla tarkoitetaan sitä, että julkisella vallalla on velvollisuus kohdentaa taloudellisia voimavaroja perusoikeuksien toteutumiseen, siten että suojelutaso pysyy riittävällä tasolla taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Toisin sanoen, kuten valtionvarainvaliokunta on todennut, perusoikeuksien toteutuminen ei saa olla suhdanneriippuvaista. *Pauli Rautiainen* on tulkinnut perustuslakivaliokunnan viimeaikaista lausuntokäytäntöä siten, että valiokunta hyväksyy erinäiset heikennykset, ”kunhan ne ovat vähäisiä ja liikkuvat perusoikeuden ydinalueen ulkopuolella”²³.

Rautiainen on tiivistänyt mm. Liettuan valtiosääntötuomioistuimen ja Kanadan korkeimman oikeuden linjausten pohjalta heikennyskiellon rajoitusehdot seuraavasti:

1. Heikennyksen on oltava rajattu ajallisesti: se ei saa kestää kauemmin kuin sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien katsotaan yleisesti hyväksytyn arvion perusteella kestävän.
2. Heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan: perusoikeuden toteutumisessa saavutettua tasoa ei saa heikentää enempää kuin on julkistalouden tilan heikentymisen vuoksi välttämätöntä.
3. Heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun: perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin.

Niukkenevien taloudellisten voimavarojen aikana heikennyskielto ja sen rajoitusedellytykset tulee ottaa huomioon. Koska ympäristöperusoikeus on usein vahvasti kytköksissä yhteiskunnan haavoittuvimpiin ryhmiin, tulee nykyinen suojelutaso vähintään säilyttää. Hyvinä taloudellisina suhdanteina tulee myös pyrkiä suojelutason nostamiseen.

Sisäilman tulee olla terveellistä resurssiniukkuudesta huolimatta

Vihdin kunnan Nummelanharjun koulun kosteus- ja homeongelma oli viranomaisten tiedossa vuosia, mutta taloudellisista syistä korjauksia lykättiin vuosia eteenpäin. Lapset ja henkilökunta oireilivat sisäilman huonon laadun seurauksena. Eduskunnan oikeusasiamies muistutti perustuslakeuksien heikennyskiellon hengessä, ettei resurssipula ole hyväksyttävä syy olla takaamatta kouluissa terveellistä sisäilmaa. Kunta rikkoi velvollisuuksiaan turvata Nummelanharjun koulun käyttäjien terveys.²⁴

Virkamiesten lisäksi myös kansalaisilla tulee olla riittävät tiedot tekojensa seurauksista ja niistä keinoista, joilla ympäristöä voi suojella, sekä oikeuksistaan ja mahdollisuuksista osallistua ja

²³ Ks. *Rautiainen, Pauli*: Perusoikeuden heikennyskielto, *Oikeus* 2013:3, ss. 261-283. Heikennyskiellon oikeuslähteet ovat YK:n taloudellisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artikla ja perustuslain 22 §:n yleinen perusoikeuksien turvaamisvelvoite.

²⁴ 16.8.2012, Dnro 2822/4/10, Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu.

vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristökasvatuksella ja -koulutuksella on merkittävä rooli siinä, että jokaisen vastuu ympäristöstä toteutuu. Valtio onkin osaltaan ollut mahdollistamassa ympäristökasvatusta esimerkiksi rahoittamalla Maailman luonnonsäätiön (WWF) koulukiertueita. Koulutuksen tarve ympäristöasioista on tunnistettu esiopetuksen, peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmissa. Ympäristöministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön työn ympäristökasvatuksen edistämiseksi on esitetty olleen nykyistä aktiivisempaa ennen 2000-lukua²⁵, ja työ kaipaa järjestelmällisyyttä. Järjestöillä on julkisen vallan rinnalla tärkeä ohjaava ja täydentävä rooli ympäristökasvatuksessa.

²⁵ *Kiiski, Anu*: Marja-Leena Loukola: ”Ympäristökasvatus takaisin kouluihin!”. Ympäristökasvatus verkkolehti 1/2013.



3. YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN SUOJELTAVAT KOHTEET JA UHKATEKIJÄT

3.1. Luonnon monimuotoisuus, ympäristön suojelu ja kulttuuriperintö

Luonto, ekosysteemi ja luonnon monimuotoisuus viittaavat puhtaasti luonnonympäristöön. Luonto määritellään esimerkiksi EU:n ympäristövastuudirektiivissä siten, että se kattaa lajiston ja luontotyytit. Luonnon monimuotoisuus tarkoittaa biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) 2 artiklan määritelmän mukaan manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai

ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta, johon lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) 2 artikla määrittelee, että: ”ekosysteemi” tarkoittaa sitä dynaamista kokonaisuutta, jossa kasvi-, eläin- ja pieneliöyhteisöt toimivat elottomassa ympäristössään toiminnallisena yksikkönä”. Ekosysteemipalveluita ovat esimerkiksi pölytyspalvelut, jotka takaavat ruoantuotannon sekä metsät, jotka toimivat hiilinieluina varastoiden ja hyödyntäen ilmakehän hiilidioksidia, vähentäen kasvihuoneilmiön vaikutuksia²⁶. Hiilinielupalveluita kuitenkin uhkaa laajat metsähakkuut. Puhtaaseen veteen liittyvät palvelut voivat myös vaarantua teollisuuspäästöjen seurauksena tai rehevöitymisen myötä. Ekosysteemien uhaksi muotoutuu myös yleisesti se, jos toiminnallisen yksikön yksikin palanen muuttuu. Tämän seurauksena koko ravintoketju voi häiriintyä, minkä seuraukset ulottuvat laajalle, vaikuttaen koko ravintoketjun elämään.

Ympäristö -käsite kattaa myös rakennetun ympäristön²⁷. Erkki J. Hollo on todennut, että ympäristön ollessa monimutkainen ja laaja kokonaisuus, lainsäädännössä määritellään usein se, mitä ympäristöllä tarkoitetaan tietyn toiminnan tai tavoitteiden valossa ja kohteena: - ”Lainsäädännöstä riippuen ympäristö saatetaan joutua jakamaan ilmaan, vesiympäristöön, maaperään, luonnonvaroihin tai maisemaan, jotka yhdessä muodostavat fyysisen ympäristön”²⁸.

Kilpisjärven roskaaminen

Kilpisjärven kyläyhdistys huolestui roskaamisongelmasta, kun vuonna 2010 kylän, tienvarsien ja kansallispuisto Mallan parkkipaikan roskasäiliöt poistettiin todennäköisesti säästösyistä. Jäteastioiden lisäksi purettiin puinen vessa Mallan luonnonpuistosta, jonka seurauksena tarpeita tehtiin lähimaastoon.

Huolestuneiden kansalaisten kannalta erityisen ongelmalliseksi muodostui se, että vastuuviranomaista ei tuntunut löytyvän. Enontekiön kunta ja Metsähallitus olivat haluttomia puuttumaan asiaan rivakasti. Lapin ELY-keskuksen suhtautuminen koettiin nuivaksi, koska ELY- keskus kommentoi uutisissa, että vastuu ympäristön puhtaana pitämisestä kuuluu viimekädessä itse jätteen tuottajalle²⁹.

²⁶ Ekosysteemipalveluilla eli luonnon palveluilla tarkoitetaan ihmisen luonnosta saamia aineellisia ja aineettomia hyötyjä. Luonnon palvelut voidaan edelleen jakaa tuotantopalveluihin, säätelypalveluihin, kulttuuripalveluihin ja ylläpitäviin ja säilyttäviin palveluihin. Tuotantopalveluja ovat luonnonvarat kuten ravintokasvit, puut, energia, makea vesi, lääkeaineet. Säätelypalvelut koskevat esimerkiksi ilmaston säätelyä, tulvien tasausta ja pohjaveden muodostumista, veden puhdistusta, tautien säätelyä, eroosion säätelyä ja kasvien pölyttämistä. Kulttuuripalveluihin lukeutuu tiede, taide, koulutus, toimeentulo, virkistys, henkinen ja fyysinen hyvinvointi. Ylläpitävät ja säilyttävät palvelut sisältävät geneettisen, lajistollisen ja elinympäristöllisen monimuotoisuuden. Ravinteiden sidonta ja kierto, maaperän muodostuminen, veden kierto, vihreiden kasvien yhteyttäminen eli fotosynteesi ja hiilen sidonta ovat muita esimerkkejä elämää ylläpitävistä ekosysteemipalveluista. Ks. *Toivonen, Heikki*: Biodiversiteetin suojeluun tarvitaan monitieteistä tietoa. Teoksessa: *Lummaa, Karoliina – Rönkä, Mia – Vuorisalo, Timo (toim.):* Monitieteinen ympäristötutkimus. Helsinki 2012, s. 207.

²⁷ *Hakala, Harri – Välimäki Jari*: Ympäristön tila ja suojelu Suomessa. Helsinki 2003, s. 38.

²⁸ *Hollo, Erkki J.*: Ympäristöoikeus. Helsinki 1991, s. 12.

²⁹ *Kivelä, Suvi*: Kilpisjärveläiset huolissaan jäteongelmasta. Yle Lappi 16.11.2010.

Näitä ympäristön eri osa-alueita myös uhkaavat toisistaan eroavat, mutta osittain myös yhteiset uhat, joista valta osa on ihmisen toiminnan aiheuttamia. Kasvi- ja eläinlajit viihtyvät vain tietynlaisissa olosuhteissa, joihin lukeutuu esimerkiksi lämpötila, varjoisuus ja muiden lajien läheisyys. Jos elintila kaventuu esimerkiksi metsähakkuiden myötä, eläimien ja kasvien voi olla hyvin vaikeaa löytää uutta, aiempaa vastaavaa elintilaa. Suomessa esimerkiksi kasvi- ja eläinlajeja uhkaavat elinympäristöjen häviäminen, muuttuminen, metsästys ja ilmastonmuutos. Metsästys on uhanalaisuuden aiheuttaja tiettyjen eläimien kohdalla. Kaatoluvista ja sanktioista huolimatta salametsästystä esiintyy edelleen. Myös vieraslajien lisääntyminen aiheuttaa uhanalaisuutta niin eläinten kuin kasvienkin osalta: Lämpötilojen nousu vaikuttaa väistämättä siihen, millainen lajisto Suomessa ja maailmalla tulee olemaan. Jo nykyinenkin lämpeneminen on ajanut lajeja pohjoisemmaksi kuin missä ne ovat alun perin viihtyneet. Vastaavasti etelässä olleet lajit valtaavat alaa pohjoisemmasta. Maatilojen vähenemisen myötä sellaiset perinnemaisemat, kuten niityt, lehdot, hakamaat ja laitumet sekä niille ominainen kasvi- ja eläinlajisto ovat vähentyneet. Kysymys ei ole ainoastaan luonnosta vaan kulttuuriperinnöstä: tulevien sukupolvien oikeudesta nauttia luonnosta ja ympäristöstä.

Ilmanlaatua uhkaavat ensisijaisesti erilaiset saasteet, jotka johtuvat esimerkiksi liikenteestä, teollisuuspäästöistä ja puun poltosta. Vesiympäristöön lukeutuvat niin meri kuin sisävedet ja niitä uhkaavat esimerkiksi öljy- ja kemikaalipäästöt. Itämeri on erityisen hauras meri sen vähäisen suolaisuusasteen ja mataluuden vuoksi, minkä vuoksi ongelmia syntyy helpommin ja niiden jälkikäteen korjaus on vaikeampaa. Maaperää taas uhkaavat sitä köyhdyttävät tai saastuttavat toimet ja luonnonvarojen niiden liiallinen käyttö. Keskustelussa on siis huomioitava niin toiminnan vaikutukset itse luontoon kuin tulevien sukupolvien mahdollisuudet hyödyntää luonnonvaroja.

3.2. Terveellinen ja viihtyisä ympäristö

Kansainvälisessä keskustelussa esiintyy käsitteinä terveellinen (*healthy*) tai kelvollinen (*decent*) ympäristö. Terveellinen ympäristö ei aiheuta sairastumisen mahdollisuutta ihmisille. Myös ympäristön viihtyvyys, kuten maisemalliset arvot lukeutuvat oikeuden sisältöön. Terveellistä ympäristöä uhkaavat niin kotoperäiset kuin maailmanlaajuisetkin ongelmat, joiden kirjo on moninainen³⁰. Uhat voivat olla vaikutusalueeltaan hyvin paikallisia tai erittäin laajoja, jolloin ne usein ylittävät valtioiden rajat.

Laajamittaisissa tapauksissa, joilla on kotimainen kytkös, voidaan puhua esimerkiksi Itämeren öljypilaantumisesta, joka heijastuisi esimerkiksi kalakuolemien kautta paitsi luonnon

³⁰ Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) riskinarviointiyksikkö on keskeisessä roolissa ympäristöterveyden riskien koskevan tiedon tuottamisessa Suomessa. THL tuottaa eri viranomaistahoille ja yksityisten käyttöön menetelmiä, joiden avulla ympäristöterveysnäkökohdat voidaan huomioida paremmin. Lisäksi kuntien roolin ollessa merkittävä, sosiaali- ja terveysministeriö on valmistelemassa Kuntaliitolle ohjeistuksen ympäristöterveyden kannalta keskeisistä turvaamistoimista, jonka lisäksi kuntien terveysviranomaisille on suunnattu koulutusta.

monimuotoisuuteen ja puhtaaseen ympäristöön, myös elinkeinonharjoittamiseen ja elintarviketurvallisuuteen.

Hituran nikkelikaivos

Pohjois-Suomessa, Nivalan kaupungissa sijaitsevan Hituran nikkelikaivoksen seisokki keväällä 2014 johti poikkeuksellisen laajaan pölyn leviämiseen. Pöly oli noussut rikastushiekka-altaista ja levinnyt ympäristöön. Useat asukkaat valittivat Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukseen. Pölyongelmaa pyrittiin hillitsemään väliaikaisesti kastelulla sekä kalkkimaidolla. Toiminnanharjoittajan taloudellinen tilanne kuitenkin vaikeutti pölyongelman pitkäjänteistä ratkaisemista.³¹

Laajamittaisiin ympäristöongelmiin voi liittyä myös haitan osalta myös valtion rajojen ylittyminen. Vaikka ympäristöperusoikeuden sääätämismahdollisuudessa ei ollut keskustelua rajat ylittävistä ympäristöongelmista, Suomi on sitoutunut Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia säätelevällä ns. Espoon sopimuksella (SopS 67/1997) siihen, että kohdevaltion hankkeen vaikutusalueella asuvat saavat osallistua arviointiin ja arviointi järjestetään yhteistyössä toisen valtion kanssa tarvittaessa. Samoin Århusin sopimuksen voidaan katsoa turvaavan prosessioikeuksia myös rajat ylittävissä tapauksissa.

Sisäilmaongelmat niin kotona, koulussa kuin työpaikoilla ovat tällä hetkellä yksi keskeisimmistä ympäristöterveysongelmista Suomessa. Sääntely on vaikeaa, sillä tällä hetkellä ei ole olemassa tutkimusta siitä, mitkä ovat ne tarkat ilmanlaadun tasot, jotka takaamalla turvataan terveellinen sisäilma. Sisäilmaongelmien korjaaminen on lisäksi kallista. Ulkona ja osittain sisätiloissakin ilman puhtautta uhkaavat myös pienhiukkaset, joita syntyy polttamalla. Hengitystieoireista kärsivät etenkin jo muutoin perussairaat.

Terveelliseen ympäristöön lukeutuu myös pitkäkestoisten meluhaittojen torjuminen ja valosaasteen minimointi. Melu on lisääntyvä ympäristöterveysongelma: Meluhaitan aiheuttajia on monia, kuten liikenne ja teollisuus sekä esimerkiksi suurten kauppakeskusten liikenneyhteydet ja parkkipaikat. Toisaalta uudempia melunaiheuttajia ovat esimerkiksi tuulivoimalat, jotka liian lähelle asutusta sijoitettuna voivat aiheuttaa meluhaittaa. Valosaasteen saama huomio on niin ikään kasvanut viime vuosina. Valosaaste on keinovaloa, josta aiheutuu haittaa ekosysteemeille sekä ihmisten terveydelle ja viihtyvyydelle³². Säteilyn torjunnan osalta taas keskitytään radoniin.

³¹ Tokoi, Tuomo – Oosi, Riikka: Hituran kaivoksen pölyjä yritetään vähentää kastelulla. Yle Oulu. 5.5.2014.

³² Valosaastetta on tutkinut muun muassa Suomen ympäristökeskus (SYKE) Valosaaste – vakava ympäristöongelma? – hankkeessa, jossa vedettiin yhteen tietämystä valon varjopuolista. Hankkeessa viestittiin valosaasteeseen liittyvästä tutkimuksesta ja pohdittiin yleisemminkin tutkimustiedon käyttöä ympäristökysymyksiin liittyvässä päätöksenteossa ja suunnittelussa. Hankkeesta lisää tietoa osoitteessa http://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Valosaaste_vakava_ymparistoongelma_VALO (20.7.2014). Hankkeessa mm. kartoitettiin verkkokyselyllä kansalaisten näkemyksiä valosaasteesta. Kyselyyn vastasi yli

Ympäristöherkät

Suomessa valmistellaan ympäristöherkkyyden nimellä diagnoosinumeroa ICD-10-tautiluokitukseen. Ympäristöherkät voivat saada oireita esimerkiksi sähköstä, hajuista, kemikaaleista ja homeista, joihin valtaosa väestöstä ei reagoi. Tutkimuksissa ei ole pystytty löytämään mekanisme, jolla nämä tekijät sairastuttavat potilaat. Koska ympäristöherkkyyteen ei ole löydetty parantavaa hoitoa, sairastuneet usein helpottavat oloaan välttämällä oireita aiheuttavia ympäristöjä.³³ Ympäristöyliherkillä ei kuitenkaan ole oikeudellista turvaa haitanaiheuttajaa vastaan, koska yliherkkyyttä ei ole tunnustettu sairaudeksi. Toisaalta tunnustetuillakaan sairauksilla, kuten allergioilla ei ole vaikutusta kun arvioidaan kyseisen haitantuottajan sijoittamista.

Sähköyliherkkyys on yksi ympäristöherkkyys, johon liittyvä keskustelu on lisääntynyt erityisesti magneettikentän synnyttävien mobiili- ja sähkölaitteiden yleistessä. Ruotsissa sähköyliherkkyydellä on tunnustettu asema työkykyä alentavana vammana. Sähköyliherkkyys voidaan diagnosoida Ruotsissa käytetyssä sairausluokituksessa. Euroopan parlamentti tunnustaa sähköyliherkkyyteen liittyvät tieteelliset ongelmat, ja tutkimustiedon puutteen, mutta samalla kuitenkin kehottaa päätöslauselmassaan "jäsenvaltioita noudattamaan Ruotsin esimerkkiä ja tunnustamaan sähköyliherkkyydestä kärsivät henkilöt vammaisiksi, jotta heille voidaan taata asianmukainen suojelu ja yhtäläiset mahdollisuudet"³⁴.

Ympäristön terveellisyys on katsottu sisältyvän myös sen viihtyisyyden, kuten riittävien viheralueiden ylläpitämisen ja luonnonsuojelualueiden turvaamisen³⁵. Sitten viihtyvyys on turvattu terveellisyydestä irrallisena intressinä esimerkiksi ympäristösuojelulain 1§:ssä.

Jo viheralueiden läheisyyden asuinalueilla on tutkittu lisäävän ihmisten hyvinvointia ja sitä kautta terveyttä. Pilaantunut luonto ylipäänsä ei ole viihtyisä. Ympäristöperusoikeuden säätämisvaiheessa tunnistettiin myös sen rooli suhteessa tulevien sukupolvien hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Tämä tavoite luo osaltaan mittapuun ympäristöpoliittisten suojelutoimien riittävyydelle.

Perustuslain 20 §:n on tulkittu turvaavan yksilöllisen oikeuden terveelliseen ympäristöön, sekä oikeuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon vaikka kirjoitusmuoto viittaaakin

2000 ihmistä. Yhteenveto kyselyn päätuloksista on julkaistu erillisenä raporttina (Suomen ympäristökeskuksen raportteja 24/2012). Hankkeen päätuotos oli valosaastetta laaja-alaisesti käsittelevä tietokirja *Valon varjopuolet* (Gaudeamus 2013).

³³ *Tiede – lehti*: Ympäristöherkille vaikea löytää hoitoa. 9.7.2014.

³⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2009 sähkömagneettisiin kenttiin liittyvistä terveyshaitoista (2008/2211(INI)).

³⁵ Perusoikeusuudistuksen esityöt, HE 309/1993 vp, s. 66. ”Terveellisyys sisältyy esimerkiksi ainakin tietynlainen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus”. Säännöksen on tulkittu turvaavan yksilöllisen oikeuden terveelliseen ympäristöön, vaikka kirjoitusmuoto viittaa vain turvaamisveloitteeseen (*Vihervuori, Pekka*: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa: *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. 2. uud. painos. Helsinki 2011, ss.753–782, s. 762*). Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusuudistuksen yhteydessä maisemallisten arvojen lukeutuvan osaltaan oikeuden sisältöön. Samoin maisemallinen ulottuvuus on ollut esillä esimerkiksi hallituksen esityksessä eurooppalaisen maisemayleissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä (HE 73/2005 vp).

vain turvaamisveloitteeseen³⁶. Seuraavissa kolmessa luvussa (luvut 4-6) tarkastellaan tarkemmin ympäristöperusoikeuteen sisältyviksi katsottavien tiedonsaannin, osallistumisen ja muutoksenhakuoikeuden toteutumista ympäristöhallinnossa kansalaisen näkökulmasta. Tarkastelussa tuodaan paikoin esille myös kansalaisen ympäristöön liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien riippuvuussuhde. Viimeisessä luvussa (luku 7) esitellään joitain keskeisiä suosituksia siitä, miten ympäristöhallinnossa voitaisiin edistää ja turvata kansalaisten ympäristöperusoikeuden toteutuminen.

³⁶ Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön (PL 20 §). Teoksessa: *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet*. 2. uud. painos. Helsinki 2011, ss.753–782, s. 762.



4. TIEDONSAANTI

4.1. Ympäristöä koskevan tiedon saatavuus

Viranomaistahoilla, kuten ympäristöministeriöllä³⁷ työ- ja elinkeinoministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, aluehallintoviranomaisilla ja kunnilla on velvollisuus tiedottaa ympäristöä

³⁷Ympäristöministeriö julkaisee tiedotteita, selvityksiä ja muuta materiaalia, jonka tarkoituksena on tuoda tietoa sekä lainsäädäntöhankkeita että lakien vaikutuksista käytännön soveltamisen tasolla. Ympäristöministeriö yhdessä Suomen ympäristökeskuksen kanssa julkaisee kaikille suunnattua Ympäristö –lehteä, jonka tavoitteena on innostaa kestävän kehityksen mukaiseen ajatteluun ja toimintaan. Lehden aihepiireinä ovat muun muassa maankäyttö, rakentaminen ja

koskevista asioista. Velvoite juontuu niin kansainvälisistä sopimusvelvoitteista, perustuslaista kuin yleisestä hallinto-oikeudesta. Kunnan tiedoksiantomenettely perustuu useimmiten kunnan ilmoitustaulun ja kotisivujen käyttöön sekä tiedottamiseen paikallislehdissä. Aluehallintovirastot tiedottavat vireillä olevista kysymyksistä pääsääntöisesti kuulutuksin. Merkittävimmistä hankkeista saatetaan laatia tiedote.

Lisäksi lähetetään asiasta tietoa kirjeitse niille, joiden aluehallintovirasto katsoo kuuluvan erityistiedoksiannon piiriin. Tähän ryhmään kuuluvat vain ne asianosaiset, joihin aluehallintovirasto on katsonut luvan myöntämisen erityisesti vaikuttavan. Käytännössä erityistiedoksiannon piiri määritellään erityisesti aluehallintoviraston käytännössä ennemmin liian laajan kuin liian suppean tulkinnan myötä, jolloin esimerkiksi vesiasioissa erityistiedoksianto ulotetaan kauas alajuoksulle. Erityistiedoksiannon piirissä olevien alaa tutkitaan toisinaan muutoksenhaun yhteydessä, mutta yleensä hallintotuomioistuimet ovat kuitenkin vahvistaneet kyseessä olleen lain minimivaatimusten täyttävä tiedotus, ellei kysymyksessä ole selkeä virhe, kuten jonkun jääminen vahingossa pois postituslistalta. Kysymys erityistiedoksiannosta on siis pitkälti viranomaisen harkinnanalainen asia, mikä heijastuu erityisesti kunnallisten viranomaisten toisistaan eroavissa käytännöissä.

Tiedonsaanti on ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta tärkeää. Kansalainen voi saamansa tiedon perusteella arvioida, mitä vaikutuksia asialla on hänen ympäristöönsä ja onko hänellä tarvetta pyrkiä vaikuttamaan siihen, millaisen ratkaisun viranomainen asiassa tekee. Tiedonsaanti auttaa arvioimaan myös sitä, onko olemassa sellaista tietoa, jota viranomaiselta puuttuu, mutta jonka sen tulisi ottaa harkinnassaan huomioon esimerkiksi luonnonsuojelun näkökulmasta. Kansalaisia kiinnostaa ja motivoi suunnitelmissa yleensä ensisijaisesti se, mikä omassa elinympäristössä muuttuu, mikä säilyy, mitä suunnittelu mahdollistaa tai mitä se rajoittaa tai estää³⁸. Puutteellinen tiedonsaanti heijastuu muihin ympäristöperusoikeuden osa-alueisiin eli mahdollisuuksiin osallistua tai hakea muutosta päätökseen.

Kysymys ei kuitenkaan ole ainoastaan viranomaisten ja kansalaisten välisestä tiedonvaihdosta, vaan myös viranomaisten keskinäisellä tiedonvaihdolla tai muuhun tiedonantamiseen liittyvällä yhteistyöllä on vaikutus siihen, miten kansalaisten tiedonsaantioikeus tosiasiallisesti toteutuu.

asuminen, ilmastonmuutos, ekosysteemipalvelut ja luonnon monimuotoisuus, kulutus, tuotanto ja luonnonvarat sekä Itämeri, vesistöt ja vesivarat. Lisäksi Ympäristöministeriö julkaisee Ympäristöoppaita, jotka sisältävät laajaan levitykseen tarkoitettua, kansalaisille suunnattua käytännön ympäristötietoa, kuten materiaalien käytön tehokkuuden huomioonottamisesta ympäristölupamenettelyssä. Myös elinkeinoharjoittajille suunnattuja ympäristöhallinnon ohjeita julkaistaan suhteellisen usein. http://www.ym.fi/fi-fi/ajankohtaista/julkaisut/Ymparistoopas_YO (17.7.2014), http://www.ym.fi/fi-fi/ajankohtaista/julkaisut/Ymparistohallinnon_ohjeita_OH (17.7.2014), <http://www.ym.fi/fi-fi/ajankohtaista/julkaisut/Ymparistolehti> (17.7.2014).

³⁸ Staffans, Aija: MRL ja kansalaisten osallistuminen. Teoksessa: Airaksinen, Miimu – Hentilä, Helka-Liisa – Jauhiainen, Jussi S. – Mäntysalo, Raine – Jarenko, Karoliina – Määttä, Tapio – Pentti, Matti – Similä, Jukka – Staffans, Aija: Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012, ss. 63–72, s. 63.

Lisäksi myös yksityisellä voi olla lakisääteinen tiedottamisvelvollisuus, joka velvoittaa häntä toimittamaan tietoa viranomaiselle toimintansa mahdollisista ympäristövaikutuksista. Tiedottamista koskevia vaatimuksia ajatellen elinkeinoelämä on korostanut monessa yhteydessä tarkoituksenmukaisuuden vaatimusta. Elinkeinoelämä on kritisoinut lakia rakennusten energiatodistuksesta siitä, että se aiheuttaa paljon hallinnollisia kustannuksia.

Harjavallan nikkelipäästö

Kysymyksiä viranomaisten yhteistyöstä nosti esille heinäkuussa 2014 tapahtunut Harjavallan nikkelipäästö, jossa Kokemäenjokeen pääsi 66 tonnia nikkeliä sekä pienempiä määriä muita metalleja. Päästön jälkeisellä viikolla Varsinais-Suomen ELY-keskus kehotti välttämättään veden käyttöä, kun taas Porin seudun ympäristöviranomainen katsoi, että vettä voi käyttää. Tiedottamisvastuun jakautuminen ja monien viranomaisten mukana olo tiedotuksessa vaikutti kansalaisten tiedonsaantiin. Tiedottaminen nikkelipäästöstä sai muutenkin kritiikkiä osakseen. Eri viranomaisten tiedotteiden sisällöllisten erojen lisäksi viikonloppuna tapahtuneesta vuodosta tiedottaminen aloitettiin vasta seuraavana tiistaina. Osittain tähän vaikutti yrityksen oma tiedotus viranomaisille, jossa siinäkin nähtiin viiveitä, mutta viranomaisten toiminnassa on niin ikään myönnetty olleen puutteita.³⁹

Monilla yrityksillä on toisaalta intressi ja halu kertoa toimintansa ympäristövaikutuksista. Esimerkiksi erilaiset sertifikaattijärjestelmät ovat suosittuja. Ne edellyttävät yrityksiltä usein tiedon keräämistä ja julkaisua niiden toiminnan ympäristöön kohdistuvista vaikutuksista.

Ennakollisen tiedon rooli on myös merkittävä todennäköisiä ympäristöriskejä kartoittaessa, jotta ympäristöongelmiin on mahdollista varautua. Näin on todennut esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien tapauksessa, jossa Venäjä ei tiedottanut mutavyöryriskistä ja kouluttanut asukkaita esimerkiksi evakuoinnin varalle⁴⁰. Samoin, jos alueella sijaitsee riskialtista teollisuutta, riittävän informaation tarjoaminen on keskeistä varautumisen kannalta⁴¹. Yhtäläillä tieto voi koskea mitä tahansa ympäristöasiasia, jolla voi olla vaikutusta ihmisten hyvinvointiin ja elämään⁴².

4.2. Ympäristöä koskevan tiedon saatavuuden kipukohdat

Yleistietoa ympäristöstä on saatavilla hyvin, mutta kansalaisten tiedontarve kohdistuu yleensä yksittäisiin hankkeisiin, elinympäristössä tapahtuviin pysyviin tai tilapäisiin muutoksiin. Ihmisten tiedonsaannin tarpeet kohdistuvat esimerkiksi kaivosasioihin, tuulivoimalahankkeisiin, ydinvoimaan ja metsien suojeluun, samoin kuin jäteasioihin, kalakannan suojeluun ja paikallisiin

³⁹ Ks. esim. *Laakso, Antti*: Viljelijät ihmeissään nikkelitiedotuksesta – ”Ketä pitäisi uskoa?”. YLE Uutiset 22.7.2014; *Laakso, Antti*: ELY-keskus myöntää: nikkelivuodon tiedotus epäonnistui alussa pahasti. YLE Uutiset 1.8.2014; *Joensuu, Jenni*: ELY-keskus: Nikkelitiedotus liian hidasta. Satakunnan Kansa 3.8.2014, 2.

⁴⁰ *Budayeva ym. v. Venäjä*, 2008, kohdat 153–160.

⁴¹ *Öneyildiz v. Turkki*, 2004 (GC), kohta 90, *Branduse v. Romania*, 2009, ks. ranskaksi.

⁴² *Tatar v. Romania*, 2009.

kaavoitushankkeisiin. Tiedonsaannin tarpeet, samoin kuin sen ongelmat ovat paikkaan ja aikaan sidottuja.

Pääsääntö on, että tietoa on saatavilla. Tietoa saavat yleensä erityistiedoksiannon piirissä olevat asianosaiset, joille valmisteilla olevasta päätöksestä on ilmoitettu erikseen, sekä esimerkiksi hankkeen vaikutuspiirissä olevat järjestöt, kuten paikallinen ympäristönsuojeluyhdistys, joilta saatetaan pyytää käsiteltävänä olevasta asiasta lausuntoa. Tosin järjestöiltäkään lausuntoa ei pyydetä aina, ja kuten aiemmin mainittiin, erityistiedoksiannon piirin arvioiminen on viranomaisen harkinnassa.

Muiden tahojen osalta tiedon saaminen on monesti sattumanvaraista, mahdollisesti useiden eri tiedonsaantikanavien seuraamista edellyttävää. Esimerkiksi mökkiläiset tai muut maanomistajat, jotka oleskelevat pääsääntöisesti toisella paikkakunnalla jäävät usein paikallisen tiedottamisen ulkopuolelle, mikäli eivät ole erityistiedoksiannon piirissä. Tämän selvityksen aikana useiden tahojen toimesta esitettiin kysymys, voisiko erityistiedoksiannon piiriä laajentaa koskemaan kaikkia asianosaisia. Myös kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta on vuonna 2014 julkaistussa raportissaan tuonut esille näkemyksen, että järjestöille ja muille asianosaisille toimitettavien tiedoksiantojen nykyistä laajempi käyttö kuntatasolla on yksi osallistumisen kehittämiskohde⁴³.

Tämän selvityksen aikana esille tuotiin näkemyksiä tiedon julkaisuajankohdan merkityksestä tiedonsaannin ja ympäristöperusoikeuden kannalta. Erityisesti Otakantaa.fi –kyselyn vastauksissa mutta myös järjestöhaastatteluissa ongelmaksi koettiin se, että tietoa päätöksenteosta saatiin liian myöhään, jolloin päätöksentekoon ei tunnettu voivan enää vaikuttaa. Samoin aika, joka varataan mielipiteiden esittämistä ja laatimista varten koettiin etenkin järjestöissä ja Otakantaa.fi -kyselyssä usein liian lyhyeksi reagointia ja kunnollisen vastineen laatimista varten. Tieto voi myös olla esimerkiksi saatavilla ainoastaan suomeksi, jolloin kielivähemmistöjen tai ulkomaalaisten pääsy tietoon vaikeutuu. Tiedonsaannin este voi samoin olla tekninen esimerkiksi näkövammaisen näkökulmasta tai internetin käytön osaamattoman kannalta.

Myös julkaistun tiedon laatu on koettu monella tapaa puutteelliseksi. Esimerkiksi kaavoitus- tai lupa-asioissa ammattiterminologia, mittarit, tunnusluvut tai kaavakartat eivät aina ole yksinkertaisia edes asiantuntijalle. Kun päälle lisätään tiedon massiivinen määrä, kansalaisen mahdollisuudet sekä löytää relevantti tieto että ymmärtää sen sisältö ja käytännön vaikutukset omaan elinympäristöönsä vähenevät. Viranomaisten kuulutukset sanomalehdissä ovat hyvin suppeita jo sen takia, että ilmoitustila maksaa. Siksi niistä tehdään mahdollisimman pieniä, mikä vaikeuttaa sekä niiden havaitsemista että vaikutusten ja vaikutusalueen ymmärtämistä.

⁴³ Karjalainen, Maija: Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2014. Helsinki 2014, s. 17.

Tietoja voidaan määritellä myös salassa pidettäväksi, jolloin tiedonsaantioikeus rajoittuu asiaa käsitteleviin viranomaisiin tai kunnallisiin luottamushenkilöihin. Viranomaiselle tulleet asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta julkisuuslaki säätelee useita mahdollisia poikkeuksia tähän pääsääntöön. Haastattelujen aikana ilmeni, että salassapito kohdistuu käytännössä esimerkiksi asiakirjoihin tai niiden osiin, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammatillisaisuudesta⁴⁴. Erilaisten suunnitelmien, selvitysten ja muiden asiakirjojen asema ja julkisuus on epäselvää siitä huolimatta, että esimerkiksi julkisuuslain salassapitosäännöksissä on tunnistettu ympäristötiedon julkisuuden tarve. Esimerkiksi kaavoituksessa joudutaan tekemään selvityksiä ilman perustietoja, koska tiedot ovat julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä⁴⁵.

Yleisesti ottaen asioiden seuraaminen vaatii aikaa, valppautta ja joskus jopa asiantuntemusta siitä, mistä mitään tietoa on saatavilla ja mihin aikaan. Ympäristöperusoikeuden kannalta tiedonsaanti ja vaikuttamismahdollisuudet paikallistasolla olivat tutkimusmateriaalin perusteella valtakunnallista päätöksentekoa isompi huolen aihe. Kokemukset tiedonsaannin toimivuudesta riippuivat monien vastausten perusteella yksittäisistä hankkeista, kunnasta, virkamiehestä tai mukana olevista yksityisistä tahoista. Käytännöt vaihtelevat alueittain, mikä on ongelma myös kansalaisten ympäristöperusoikeuden yhdenvertaisen toteutumisen näkökulmasta. Tiedonsaannin puutteista saattaa aiheutua myös lainmukaisen päätöksen viivästymistä, kun väärinymmärrysten johdosta tehdään valituksia, jotka eivät menesty hallintotuomioistuimessa, vaan yksinomaan viivästyttävät päätöksen voimaantulusta. Lisäksi tiedonsaannin puutteista voi aiheutua yksilöille taloudellisia tai hyvinvointiin liittyviä seurauksia.

Haja-asutusalueiden jätevesiasetuksen aiheuttama hämmennys

Uuden haja-asutusalueiden jätevesiasetuksen tarkoituksena oli tehostaa jätevesien käsittelyä viemäriverkoston ulkopuolisilla alueilla. Jätevesien käsittelyä koskeva jätevesiasetus tuli voimaan 15.3.2011. Uudisrakennuksia vaatimukset koskivat heti ja siirtymäsäännösten mukaan, ennen vuotta 2004 rakennetuissa kiinteistöissä vaatimukset tulee täyttää 15.3.2016 mennessä.

Jätevesiasetuksen vaatimat toimenpiteet aiheuttivat kansalaisissa hämmennystä, eivätkä kaikki, joihin laki vaikutti, tienneet siirtymäajoista, ikäperusteisesta automaattivapautuksesta tai määräaikaisesta lykkäysmahdollisuudesta. Pienpuhdistamoja valmistavat yritykset ovat pyrkineet myymään jätevesien käsittelyyn soveltuvia laitteita tahoille, joilla ei ollut edellytyksiä arvioida laitteen soveltuvuutta heidän tarpeisiin – tai mahdollisesti tietoa automaattivapautuksesta.⁴⁶ Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto ovat viime vuosina laatineet opasmateriaalia kuntien käyttöön hyödynnettäväksi kansalaisten neuvonnassa.

⁴⁴ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 24 § 1 mom. kohta 20.

⁴⁵ Puustinen, Sari – Hirvonen, Jukka – Niemi, Petteri – Mäntysalo, Raine: Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013. Helsinki 2013, s. 67.

⁴⁶ Backman, Martti: Rahan pudistava vaikutus. 28.9.2009 Yle.

4.3. Kuinka tehostaa tiedonsaantia?

Useat tahot totesivat toistuvasti tutkimuksen yhteydessä, että kun tiedon hankkeesta saa, siihen vaikuttaminen yleensä onnistuu. Siksi tiedonsaannin kehittäminen on tärkeä lähtökohta ympäristöperusoikeuden toteutumisen kehittämisessä.

Otakantaa.fi – kyselyn perusteella kansalaisten tiedonsaannin kannalta keskeiset viestintäkanavat ovat sanomalehdet ja televisio, viranomaisten kotisivut, erilaiset kotiin jaetut tiedotteet sekä infotilaisuudet. Ympäristö- ja elinkeinojärjestöjen kohdalla myös suora yhteydenotto viranomaisilta valmisteilla olevasta asiasta sekä lausuntapyyntö koettiin hyväksi ja toimivaksi tavaksi saada tietoa. Tutkimuksen tulokset eri tiedonsaantikanavien merkityksestä ovat yhdenmukaisia aiemmin tehtyjen erityislainsäädäntöä ja niihin liittyvää tiedonsaantia koskevien selvitysten kanssa⁴⁷. Yleensäkin kaivattiin enemmän vuoropuhelua ja keskustelua viranomaisten kanssa. Viranomaisen kansalaisille tarjoaman tiedon, avun ja neuvonnan parantaminen edellyttää tällä hetkellä viranomaisten toimintakulttuurin edelleen kehittämistä kansalaislähtoisemmäksi sekä vallitsevien käytäntöjen kehittämistä vuorovaikutteiseen suuntaan.

Lainsäädännön tiedottamiselle ja vuorovaikutukselle asettamien minimivaatimusten ei tällä hetkellä nähdä asettavan paineita kulttuurin ja käytäntöjen kehittämiseksi. Erityisesti kuntien välillä saattaa olla huomattavia paikallisesta toimintakulttuurista, ja vakiintuneista käytännöistä johtuvia eroja tiedottamisessa ja vuorovaikutuksessa. Paikoin on omaksuttu monenlaisia uusia ja hyväksi osoittautuneita käytäntöjä, kuten näyttelyitä ja kaavakävelyjä joiden kautta ihmiset saavat tietoa ja voivat antaa mielipiteensä valmisteilla olevista päätöksistä. Vuorovaikutteisen viranomaiskulttuurin omaksumisessa paikallisilla toimintatavoilla ja kuntalaisten tarpeilla sekä esimerkiksi elinkeinorakenteella saattaa olla huomattava merkitys siihen, millaisia käytäntöjä tarvitaan. Monissa asiantuntijahaastatteluissa nähtiin kuitenkin, että lainsäädäntö on tiedonsaanti- ja osallistumismuotojen kannalta jäänyt niin paljon sekä toimintakulttuurin että teknologisen kehityksen näkökulmasta ajastaan jälkeen, että siinä on varaa korottaa asetettuja minimivaatimuksia.

Asiakaspalvelun kehittäminen

Århusin yleissopimuksen johdanto-osassa tunnustetaan, että voidakseen puolustaa ja käyttää sopimuksen turvaamia tiedonsaanti-, osallistumis- sekä muutoksenhakuoikeuksiaan, ja voidakseen täyttää tämän velvollisuutensa kansalaiset saattavat tarvita apua. Kansalaiselle on oleellista saada

⁴⁷ Ks. esim. *Ylinen, Helena – Hokkanen, Olli – Miettinen, Heikki – Pahkasalo, Katariina*: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU 2012). Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Helsinki 2013, s. 130. Ks. myös Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, 153; *Ylinen, Helena – Hokkanen, Olli – Miettinen, Heikki – Pahkasalo, Katariina*: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU 2012). Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Helsinki 2013, s. 132.

havainnollistavaa tietoa päätöksentekoprosessista. Tähän lukeutuu se, missä vaiheessa ja miten kansalaisten toivotaan vaikuttavan.

Esimerkiksi erilaiset kansalaisille suunnatut osallistumiskaavat, -ohjeet ja muut mallit saattaisivat selkeyttää sitä, missä, miten ja millä perustein päätöksentekoon voi vaikuttaa. Viranomaisten laatimien valmistelu asiakirjojen rinnalle on tarve saada enemmän kansalaisille suunnattua aineistoa niin prosessista kuin valmisteluaineiston sisällöstä: Kansalaisen tiedonsaantia edistää ympäristövaikutuksia koskevan tiedon selkeys ja havainnollistavuus, sen helppo saatavuus sekä mahdollisuus saada asiantuntijan neuvoja aina tiedonsaannista muutoksenhakuun saakka. Asiakaspalvelu voi osaltaan olla sujuvoittamassa päätöksentekoprosesseja vähentämällä esimerkiksi päätöksistä tehtäviä valituksia.

Asiakaspalvelu on ollut yksi valtionhallinnon kehittämisen osa-alue viime vuosina. Esimerkiksi aluehallintouudistuksen ja ELY-keskusten tarkoituksena oli tuoda palveluita yhden luukun taakse. ELY-keskuksiin liittyvää uudistusta pidetään toistaiseksi pitkälti keskeneräisenä tai jopa epäonnistuneena. Pirkanmaan ELY-keskuksessa Tampereella ja Etelä-Savon ELY-keskuksessa Mikkelissä kokeiltiin 1.3.–31.12.2013 ympäristöhallinnon asiakaspalvelukeskuksen (Y-aspa) toimintaa. Y-aspan pilotoinnin raportti ja siihen liittyvät ehdotukset julkaistiin keväällä 2014. Positiivisinta palautetta saatiin paljon pilottialueiden tehtäviä hoitavilta ELY-keskuksilta. Asiantuntijan ja asiakkaan aikaa on säästynyt, kun asiantuntija ehtii valmistautua yhteydenottoon. Vaikka puhelut ovat vähentyneet, asiantuntijoille tulee edelleen sellaisia asiakasyhteydenottoja, joiden vastaaminen voitaisiin siirtää Y-aspaan tai ohjata asiakas hankkimaan tieto verkkopalvelusta. Raportti suosittelee monikanavaisen toimintamallin käyttöönottoa ja esittää joitain keskeisiä ehdotuksia sen kehittämiseksi.⁴⁸

Myös keskitettyjä palveluita on pyritty kehittämään, ja valtionkonttori on 25.11.2013 avannut uuden kansalaisten yleisneuvontapalvelun, kansalaisneuvonta.fi, Kansalaisneuvonnasta saa tietoa kaikista Suomen julkisen hallinnon palveluista puhelimitse, sähköpostilla tai tekstiviestillä. Palvelun kautta ei hoideta varsinaista asiointia, vaan kansalaisneuvonnan tehtäväksi on määritelty auttaa kansalaista löytämään oikea viranomainen tai viranomaisen sähköinen palvelu asiansa hoitamiseen. Kuten monet uudet palvelut, kansalaisneuvonta.fi ei ole vielä kovin tunnettu. Työtä tunnettuuden vuoksi tehdään kuitenkin jatkuvasti ja palvelujen käyttäjämäärät ovat noususuhdanteessa.

Neuvontapalvelujen lisäksi myös varsinaisia palveluita on pyritty kehittämään samaan suuntaan: Vuonna 2013 julkaistiin julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kehittämishanke (Asiakaspalvelu 2014-hanke). Hankkeen tavoitteena oli, että asiakkaat saavat julkisen hallinnon asiakaspalvelut yhteisistä asiakaspalvelupisteistä koko maassa yhdenvertaisesti ja kohtuullaisella asuinpaikastaan. Palvelut voidaan tuottaa näin tehokkaasti ja taloudellisesti. Hankkeen päätyöryhmä ehdottaa loppuraportissaan, että Suomeen luodaan koko maan kattava lakisääteinen julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden verkko, jossa tarjotaan poliisin lupapalveluja sekä työ- ja elinkeinotoimistojen, verohallinnon, maistraattien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien palveluja. Lain julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta ehdotettiin tulevan voimaan vuonna 2014, jolloin ensimmäiset yhteiset asiakaspalvelupisteet olisivat päässeet aloittamaan toimintansa vuoden 2015 alussa. Tällä

⁴⁸ Puomio, Eeva-Riitta: Ympäristöhallinnon monikanavainen asiakaspalvelu. Pilottihankkeen tulokset ja ehdotukset. Ympäristöministeriön raportteja 5/2014. Helsinki 2014.

hetkellä lain voimaantulo on kuitenkin viivästynyt ja sen arvioidaan astuvan voimaan syksyllä 2015.⁴⁹

Samoin on huomioitava, ettei tiedottamisen tulisi päättyä lainvoimaisen päätöksen tekemiseen tai ainoastaan merkittävästä haitasta tiedottamiseen, vaan tiedottamisen ja sitä kautta esille tulleiden huolien ratkaisuun tähtäävää vuoropuhelua tulisi ylläpitää jatkuvasti.

Tietotekniikka tiedon välittäjänä

Erilaisten dokumenttien yhteensopivuus tietoteknisten apuohjelmien kanssa, selkokieliisyys ja tiedon muuhun ymmärrettävyyteen vaikuttavat seikat edistävät kaikkien kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, ottaen huomioon myös erityisryhmät. Tiedonsaantia ja kuulemista on viime aikoina pyritty parantamaan lanseeraamalla erilaisia tietoteknisiä sovelluksia. Nämä sovellukset ovat tällä hetkellä pitkälti pilotteja, joiden tunnettuus ja käyttäjäjoukko ovat vielä varsin niukkoja verrattuna vakiintuneempiin verkkopalveluihin, kuten Kansaneläkelaitoksen tai verohallinnon palveluihin.

Tehoa tiedonhankintaan Tarkkailijasta?

Tarkkailija-palvelulla on mahdollista tilata katsaus valitsemiensa paikkojen tai alueen rakennettuun ympäristöön liittyvistä suunnitelmista ja selvityksistä. Aiheista voi valita esimerkiksi kaavoituksen tai luonnonympäristön. Tarkkailija-palvelu kerää internetistä yli 400 sivustolta tietoa siten, että esimerkiksi mökkikuntalainen, yritys tai viranomainen saa kootusti tietoonsa kunnan ajankohtaiset hankkeet.⁵⁰

Sekä eTarkkailija, Harava että edellä mainittu kansalaisneuvonta.fi ovat osa SAden ohjelmaa. SAden ohjelma tuottaa kansalaisten, yritysten ja viranomaisten käyttöön asiakaslähtöisiä ja yhteensopivia sähköisiä palvelukokonaisuuksia, jotka vahvistavat julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua. SAden ohjelma kuuluu hallituksen kärkihankkeisiin. Se kytkeytyy merkittäviin valtion- ja kunnallishallinnon kehittämistoimiin, kuten vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan, kuntien tuottavuus- ja tuloksellisuusohjelmaan, asiakkuusstrategiahankkeeseen sekä julkisen asiakaspalvelun kehittämishankkeeseen. Ohjelman toimikausi kestää vuoden 2015 loppuun.⁵¹

Uudet tiedonvälitys- ja vaikuttamiskanavat asettavat myös omat haasteensa, joihin on niin ikään pyrittävä vastaamaan. Uuden tieto- ja viestintäteknikan käyttämiseen liittyviä ongelmia on tuotu esille esimerkiksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan alkuvuodesta 2014 julkaisemassa raportissa:

Uusi tieto- ja viestintäteknikka tarjoaa uudenlaisia vuorovaikutuskanavia päättäjien, järjestöjen ja kansalaisten välille. Monia perinteisiä poliittisen osallistumisen muotoja on mahdollista toteuttaa myös verkossa ajasta ja paikasta riippumatta, eikä osallistujien määrää tarvitse silloin

⁴⁹ Asiakaspalvelu 2014 – Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2013. Helsinki 2013.

⁵⁰ Ks. Tarkkailija: <https://www.etarkkailija.fi/app/index.html#/search/537391c0e4b09a14f19a2228>

⁵¹ http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/023_sade/index.jsp

välttämättä rajata. Internetin avulla kansalaisilla on ulottuvillaan yhtä paljon tai jopa enemmän taustatietoa päätöksenteon asialistalla olevista kysymyksistä kuin poliitikoilla. Verkossa kansalaisten ja etenkin vähemmistöryhmien omaehtoinen järjestäytyminen on entistä helpompaa ja välimatkoista riippumatonta. Toisaalta verkko-osallistuminen saattaa myös heikentää julkisen harkinnan ja puntaroivan keskustelun laatua, jos asioista keskustelevat vain samanmieliset ja saman sosioekonomisen taustan omaavat kansalaiset kuulematta toisten väestöryhmien näkemyksiä. Argumentaatio- ja keskustelutaitojen puute korostuu etenkin verkossa, jossa trollaaminen – eli provosoiva ilkeily – on valitettavan yleistä ja vihapuhe on huolestuttavasti lisääntynyt. Myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden omat verkkosivut ja keskusteluryhmät joutuvat yhä useammin trollaajien kohteiksi, jolloin aito ja deliberatiivinen keskustelu tyrehtyy. Suurena ongelmana nähdään myös verkko-osallistumisen vaikutusten seuranta ja läpinäkyvyys: osallistumisen tuloksista on vaikea saada tietoa ja varmuutta. Verkkovaikuttamisen yhteydessä ei saada tietoa siitä, mikä osuus osallistujista on naisia ja miehiä, eli kenen ääni verkossa oikeastaan kuuluu. Verkkopalvelujen saavutettavuudessa ja esteettömyydessä olisi myös parantamisen varaa.⁵²

Internetissä olevaa tietoa koskevat monet muut tiedonsaantia koskevat ongelmat: Tietoa on eri paikoissa, pirstaleisesti, sitä on suuri määrä ja se on vaikeasti ymmärrettävää. Tieto joka julkaistaan sekä sovellukset tulisi kehittää kansalaislähtöisesti, käyttäjäystävällisesti ja mahdollisimman keskitetysti⁵³. Verkkokeskusteluja valvovien moderaattoreiden tehtävänä tulisi olla huolehtia siitä, ettei keskustelua tuki asiaton häiriköiminen. Tietotekniset sovellukset tulisi nähdä muita tiedonvälityskanavia ja vuoropuhelun keinoja täydentävänä, ei korvaavina. Tällöin viranomaisen ja päätöksentekijöiden roolina on huolehtia siitä, että kaikki eri vaikutuskanavat ja niiden kautta saadut mielipiteet otetaan päätöksenteossa asianmukaisesti huomioon. Verkkoa ei pidä yliarvioida muiden osallistumismuotojen kustannuksella, kuten kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta toi esille⁵⁴. Tiedon systematisointiin liittyy myös vaikuttavuuskysymys. Ensinnäkin vaikka erilaiset sähköiset vuorovaikutuksen kanavat ja muut osallistumismuodot ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet, kansalaisilta kerätyn tiedon analysointimenetelmät eivät ole kehittyneet samaa tahtia. Tällainen kehitys tarkoittaa, että tiedon hyödyntäminen voi jäädä vähäiseksi.⁵⁵ Uusien tiedon systematisointitapojen jatkuva kehittäminen on välttämätöntä ja siihen tarvitaan riittävästi resursseja.

Toinen kysymys liittyy siihen, miten viranomainen vastaa mielipiteisiin ja käy vuoropuhelua kansalaisten kanssa mielipiteiden keräämisen yhteydessä. Riskinä on, että vuorovaikutuskanavista tulee todellisuudessa viranomaisen tiedottamiskanavia, varsinaisen vuorovaikutuksen, dialogin ja vaikuttavuuden jäädessä vähäiseksi. Tiedottamisen ja kansalaisten osallistamisen sijaan tulisikin kasvavassa määrin puhua viranomaisten ja kansalaisten välisestä vuorovaikutuksesta, prosessista, jossa tiedonsaanti ja osallistuminen limittyvät toisiinsa.

⁵² Karjalainen, Maija: Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeista 5/2014. Helsinki 2014, s. 13–14.

⁵³ Ks. ratkaisuja verkko-osallistumisen kehittämiseksi esim. Karjalainen, Maija: Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeista 5/2014. Helsinki 2014, s. 15.

⁵⁴ *Ibid.* s. 13–14.

⁵⁵ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 151.



5. OSALLISTUMISOIKEUDEN TOTEUTUMINEN

5.1. Osallistumisen mallit ympäristöpuolella

Päätöksentekoon vaikuttamiseen tähtäävä osallistumisprosessi käynnistyy ensimmäisen tiedonsaannin jälkeen. Lainsäädäntö asettaa kuulemiselle vähimmäisvaatimukset, mutta käytännössä kuulemisen laajuus ja muoto määräytyvät erityisesti kunnallisessa päätöksenteossa esimerkiksi hankkeen vaikutusalueen laajuuden lisäksi myös sen yhteiskunnallisen merkittävyyden perusteella. Oikeuteen osallistua ja vaikuttaa liittyy voimakkaasti myös ympäristövastuu-ulottuvuus: Asianosais- tai intressiasemastaan riippumatta henkilöt, jotka kantavat huolta ympäristöstään, voivat

niin ikään lausua mielipiteensä. Onnistuneen osallistumisen positiiviset vaikutukset toistuivat tätä selvitystä koskevassa tutkimusaineistossa, Otakantaa.fi – kyselyn vastaukset sekä asiantuntijahaastattelut mukaan lukien.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen nähdään muun muassa lisäävän päätöksenteon laatua laajentamalla päätöksentekijöiden käytössä olevaa tietopohjaa sekä osallisten yhteisymmärrystä ja yhteistyötä vähentäen näin prosessin myöhemmässä vaiheessa nousevia konflikteja. Osallistumiseen liittyvät käytännöt ovat kehittyneet jatkuvasti eteenpäin. Esimerkiksi sekä kunta- että valtion tasolla yhteistyön, avoimuuden ja tiedottamisen koetaan jossain määrin parantuneen⁵⁶. Avoimen, vuorovaikutteisen ja oikeisiin asioihin oikea-aikaisesti keskittyvän yhteistyökulttuurin kehittäminen on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa⁵⁷. Kaikilla hallinnon tasoilla on otettu käyttöön uusia osallistumiskanavia, joita on suunnattu niin järjestöille kuin yksittäisille kansalaisille, vaikka pääpaino onkin edelleen perinteisissä osallistumisinstituutioissa ja siinä, että eri instituutiot ennemmin kuin yksittäiset kansalaiset ovat mukana prosessissa⁵⁸. Tämä heijastuu myös siihen millaisena osallistuminen nähdään kansalaisten näkökulmasta ja niihin ongelmiin, joita yksittäiset kansalaiset kohtaavat.

5.2. Keskeiset kipukohdat

Kuten edellä tiedonsaantiin liittyen jo tuotiin esille, esimerkiksi vaikeaselkoisen tekstin, lainsäädännön tai erilaisten osallistumismuotojen tai valitusperusteiden ymmärtäminen tuottaa ongelmia myös osallistumisen kannalta. Erityisesti pienten luontojärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten ja elinkeinonharjoittajien, pienyritysten ja sivutoimen harjoittajien parissa osallisuusprosessin vaatima aika, nopea reagointikyky sekä asiantuntemus asettavat haasteita, jotka vaikuttavat osallistumisoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen. Kansalaista saatetaan esimerkiksi osallistaa useita kertoja koko päätöksentekoprosessin aikana, jolloin samoista asioista lausutaan useilla eri foorumeilla. Osallistuminen vaatii täten runsaasti aikaa⁵⁹.

⁵⁶ Valtionhallinto on muun muassa pyrkinyt vahvistamaan kansalaisyhteiskunnan roolia suomalaisessa demokratiassa aktiivisesti erilaisilla hankkeilla 2000-luvulta lähtien, kuten perustamalla maaliskuussa 2007 Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE), jonka toinen toimintakausi tuotti Oikeusministeriön selvityksen ja ohjeistuksen suomalaisen demokratian kehittämistarpeista. Ks. lisää *Karjalainen, Maija*: Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeista 5/2014. Helsinki 2014. Ks. myös esim. *Ylinen, Helena – Hokkanen, Olli – Miettinen, Heikki – Pahkasalo, Katariina*: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU 2012). Ympäristöministeriön raportteja 15/2013, s. 97.

⁵⁷ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 139.

⁵⁸ *Karjalainen, Maija*: Järjestöt demokratiaa kehittämässä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan raportti suomalaisen demokratian kehitystarpeista. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeista 5/2014. Helsinki 2014, s. 12.

⁵⁹ *Staffans, Aija*: MRL ja kansalaisten osallistuminen. Teoksessa: *Airaksinen, Miimu – Hentilä, Helka-Liisa – Jauhainen, Jussi S. – Mäntysalo, Raine – Jarenko, Karoliina – Määtä, Tapio – Pentti, Matti – Similä, Jukka – Staffans, Aija*: Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012, ss. 63–72, s. 64.

Vaikka useiden lausuntomahdollisuuksien voidaan nähdä lisäävän osallistumismahdollisuuksia, selvityksen aikana nousi kuitenkin esille näkemys siitä, että turhia päällekkäisyyksiä tulisi poistaa ja kehittää tehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia vaikuttamiskeinoja. Erityisesti elinkeinonharjoittajilla tai maan- tai metsänomistajilla osallistumisoikeuden lisäksi korostuu myös ympäristövastuupuoli, joka kuluttaa resursseja. Tästä näkökulmasta vaikuttamiseen vaadittavien resurssien sekä vastuun jakautumisen nähdään usein asettavan eri osallistujat lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan. Myös muita yhdenvertaisuutta koskevia ongelmia nousi tutkimuksen aikana runsaasti pinnalle: Ongelmaksi nähtiin esimerkiksi vakituisten asukkaiden ja loma-ajan asukkaiden toisistaan eroavat tosiasialliset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet.

Kullanhuuhdonta saamelaisten kotiseutualueella

Saamelaisten kotiseutualuetta koskevassa kullanhuuhdonnan lupaharkinnassa lähtökohtana on turvata alkuperäiskansan oikeudet harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Kaivoslain 38 §:n 1 momentti edellyttää, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana tulee selvittää riippumatta siitä, onko saamelaiskäräjät osallistunut yhteistyömenettelyyn. Lisäksi säännös edellyttää, että yhteistyömenettelylle on asianmukaiset edellytykset.

Korkein hallinto-oikeus katsoi tapauksessa KHO 2014:111, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (TUKES) laiminlöi tätä saamelaiskulttuuria koskevaa selvitys- ja yhteistyömenettelyvelvollisuutta.

Kyseisessä tapauksessa saamelaiskäräjät ei annetun ajan puitteissa kyennyt lausumaan asiassa niukkojen resurssiensa vuoksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan TUKES:n olisi tullut toimittaa saamelaiskäräjille selkeä ja kattava aineisto kullanhuuhdonnan käyttömuodoista, jotka mahdollisesti häiritsevät saamelaisten oikeutta käyttää maata.

Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 § edellyttää, että viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista kauaskantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella, mm. juuri kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhdontaa. Oikeusministeriön asettama työryhmä (OM mietinnöt ja lausunnot 55/2013) on ehdottanut muutoksia Saamelaiskäräjälakiin. Tarkoitus on kehittää saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana erityisesti selkeyttämällä lainsäädäntöä saamelaisten oikeudesta osallistua saamelaisten kotiseutualueella olevien maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Saamelaiskäräjälain sääntelyä viranomaisten velvollisuudesta ja saamelaiskäräjien tehtävästä neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa painottavammaksi. Esityksen mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat yhteisymmärrykseen pyrkien saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavista ja vaikutuksiltaan sinne ulottuvista sekä muista erityisesti saamen kieleen tai kulttuuriin taikka saamelaisten asemaan ja oikeuksiin alkuperäiskansana vaikuttavista merkittävistä toimenpiteistä ja siten varaavat saamelaiskäräjille oikea-aikaisen mahdollisuuden osallistua toimenpiteiden valmisteluun.

Usko osallistumisjärjestelmien vaikuttavuuteen nousi tutkimuksessa keskeiseksi osallistumisjärjestelmän laatua mittaavaksi tekijäksi. Nykyinen järjestelmä aiheuttaa herkästi turhautumista, erityisesti jos lausuntoja ei käsitellä viranomaisen perusteluissa tai jos mielipiteiden vaikutukset lopputulokseen eivät muuten ole nähtävissä. Ongelmallisinta osallisuuden kannalta on, jos osallistuminen sivuutetaan päätöksenteossa kokonaan. Tällaista kritiikkiä on esitetty esimerkiksi tuulivoimalahankkeissa, joissa menettelyllisen valinnan seurauksena osallistumista ei ole toteutettu. Tällaisia näkemyksiä tuotiin esille erityisesti Otakantaa.fi –kyselyn vastauksissa.

Sääntelyn tarkoituksena on kansainvälisten toimielinten suositusten mukaisesti vahvistaa saamelaiskäräjien oikeutta osallistua ja myötävaikuttaa päätöksentekoon saamelaisia erityisesti koskevista asioista. Lisäksi tarkoitus on korostaa sitä, että neuvottelumenettely on tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä päätöksentekoon osallistumisen muoto. Ehdotus laajentaisi neuvotteluvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden alaa.⁶⁰

Pääasiassa selvityksen aikana esille tuoduissa mielipiteissä, erityisesti asiantuntijahaastatteluissa korostui näkemys siitä, etteivät viranomaiset tietoisesti laiminlyö lainsäädäntöä ja osallistumisoikeuden toteutumista. Yksittäisiä prosesseja tarkasteltaessa kriittiset havainnot liittyivät pitkälti käytäntöihin ja organisaatioiden toimintakulttuuriin ennemmin kuin lainsäädöksiin tai niiden puuttumiseen, kuten maankäytön- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissakin tuotiin esille⁶¹. Viranomaisten toimintakulttuurin ja -tapojen hidas muutos aiheuttaa ristiriitoja kansalaisten odotusten ja vallitsevien käytäntöjen välillä.

On kuitenkin huomioitava, että yksittäisen prosessin kannalta osallistumisen arvioiminen voi johtaa eri lopputulokseen kuin kokonaisvaikutuksia tarkastellessa. Yksittäisen lain näkökulmasta järjestelmä saattaa antaa hyvät edellytykset vaikuttamiselle. Kokonaisvaikutusten näkökulmasta ympäristöä koskevan päätöksenteon fragmentoitumista useisiin eri erityislakeihin ja prosesseihin ja siihen liittyviä ongelmia havainnollistaa esimerkiksi useiden erillisten lupien tarve yhdessä hankkeessa, kuten maa-aineslain toimivuusarvioinnissa vuodelta 2013 tuo esiin: Usean luvan tarve koettiin hankalaksi niin lupa-alueen naapurien kuin muiden asianosaisten kannalta, joiden oli ollut usein esimerkiksi vaikea hahmottaa, mihin lakiin perustuvasta kuulemisesta kulloinkin oli kyse⁶². Kritiikkiä kohdistuu esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn (YVA), jonka tarkoituksena on arvioida kokonaiskuvaa sekä löytää erilaisia vaihtoehtoja. Myös maankäyttö- ja rakennuslakiin on tuotu osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS), joka laaditaan jokaisen kaavan aloituksen yhteydessä. Käytännössä kokonaiskuvan muodostumiseen tähtäävien prosesseille asetettujen tavoitteiden nähdään toteutuvan liian harvoin, vaikka erityisesti YVA-menettelyyn on

⁶⁰ Saamelaiskäräjälakityöryhmän mietintö 55/2013, s. 79–80.

⁶¹ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 151.

⁶² *Hollo, Erkki J.*: Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöministeriön raportteja 15/2010. Helsinki 2010, s. 3. Selvityksessä onkin katsottu, että näissä tapauksissa maa-aineslupa-asian käsittely olisi sisällytettävissä osaksi ympäristö- tai vesilupamenettelyä.

kohdistunut paljon odotuksia. Tähän on vaikuttanut muun muassa se, että menettelyssä esille tuoduilla mielipiteillä ja vaihtoehtoilla ei ole mitään sitovaa vaikutusta prosessin myöhempiin vaiheisiin. Lisäksi hankkeiden pirstaloiminen saattaa vaikuttaa myös siihen, että kullekin vaiheelle laaditaan oma arviointi hankkeen ympäristövaikutuksista, jolloin kansalaisten saama kokonaiskuva ja kyky vaikuttaa mielipiteillään kokonaisharkintaan, vaikeutuvat.⁶³

Käytännössä kaikkien osapuolten näkökulmasta olisi järkevää käsitellä hankkeita kokonaisuutena. Tämän selvityksen haastatteluissa eri tahot olivat hyvin yksimielisiä asiassa. Parempi kokonaisarviointi turvaisi niin ympäristöperusoikeuden kuin asianosaisten oikeusturvan, hankkeen etenemisen ja jopa ympäristön etua. Hajautunut lainsäädäntö, kokonaisvaikutusten arvioinnin puutteet ja kokonaisharkinnan puute saattavat tuottaa myös ympäristön kannalta epäedullisia, jopa erikoisia ratkaisuja, joissa kaksi rinnakkaista ja ristiriitaista hanketta voivat olla samaan aikaan käynnissä.

Tapaus Uksjoki, Pori

Vesiensuojelutoimenpiteiden ja kalataloudellisen kunnostuksen toteuttaminen Uksjoen vesistöalueella aloitettiin vuonna 2008 Varsinais-Suomen TE-keskuksen rahoittamalla selvityksellä. Samaan aikaan kuitenkin Satakunnan TE-keskus myönsi hakemuksen perusteella perkausrahan paikalliselle ojitusyhtiölle Uksjoen perkaamista varten. Kalastokunnostusta ei huomioitu perkauksessa, ja nyt perattua puroa on yläjuoksulla kunnostettu kalastoa varten. Asiasta tehtiin vuonna 2010 myös kirjallinen kysymys eduskunnassa liittyen hankkeiden tarkoituksenmukaisuuteen (KK 45/2010 vp), ja nyt Uksjokeen kohdistuvien hankkeiden rahoitusta selvitetään. Uudessa vesilaissa vaaditaan luonnontilaisen kaltaisten uomien selvittämistä ennen kunnossapitoperkausta. Uksjoki vaikutti myös maa- ja metsätalousministeriön uuden peruskuivatuksen laatujärjestelmän kehittämiseen.

Päällimmäisenä ongelmana voidaan pitää kuitenkin toistuvaa näkemystä siitä, että osallistumismahdollisuuksista huolimatta, kansalaiselle saattaa jäädä tunne, ettei hänen mielipidettään välttämättä kuunnella eikä kuulemisella ole vaikutusta lopputulokseen⁶⁴.

5.3. Osallistumisen kehittäminen: Vaikuttavuuden ja vuorovaikutuksen varmistaminen

Keskeiset kehityskohteet liittyvät osallistumisen keinoihin, päätöksenteon avoimuuteen, osallistumisen ajalliseen sijoittumiseen päätöksentekoprosessissa sekä osallistumisen vaikuttavuuteen päätöksenteossa. Kuten monissa erityislainsäädännöstä viime vuosina tehtyjen

⁶³ Kokonaisvaltaista suunnittelua on tuonut esille myös Aija Staffans tutkiessaan kansalaisten maankäyttö- ja rakennuslain mukaista osallistumista. Ks. *Staffans, Aija*: MRL ja kansalaisten osallistuminen. Teoksessa: *Airaksinen, Miimu – Hentilä, Helka-Liisa – Jauhainen, Jussi S. – Mäntysalo, Raine – Jarenko, Karoliina – Määttä, Tapio – Pentti, Matti – Similä, Jukka – Staffans, Aija*: Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012, ss. 63–72.

⁶⁴ Ks. esim. Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 151.

arviointien yhteydessä, myös ympäristöperusoikeushankkeen aikana esiin nousseista kehittämisideoista monet liittyivät vuorovaikuttamisen lisäämiseen sekä saatavan palautteen hyödyntäminen menettelyn eri vaiheissa.⁶⁵

Mallia Alankomaista – osallistuminen selkeämmäksi kokonaisprosessin yksinkertaistamisen avulla?

Alankomaissa on siirrytty monimutkaisesta lupajärjestelmästä harmonisoituun malliin, jossa eri lakeihin perustuvat lupamenettelyt on yhteen sovitettu prosessin tulokseen. Hakijan kanssa asioi vain yksi viranomaisaho, vaikka lupakäsittely tapahtuukin usein useammassa viranomaisessa. Prosessista syntyy myös yksi valituskelpoinen päätös⁶⁶. Yhden luukun periaate selkeyttää osallistumista huomattavasti.

Tutkimuksen aikana vaikuttavuuden arvioinnin kannalta keskeiseksi tekijäksi nousi se, etteivät osallistumisen vaikuttavuutta ja mielipiteiden vaikutusta koskevat seurantajärjestelmät ole vielä riittävän kehittyneitä. Vaikuttavuutta varmistavat ja arvioivat mekanismit, kuten vuorovaikutustilinpäätös, loisivat osallistumiselle kuitenkin uskottavuutta, jotka siltä nyt uupuu.

Kuntalaiset keskiöön -hanke

Kuntalaisuuteen kohdistuvien muutosten lisäksi kuntien muuttuva toimintaympäristö haastaa kunnat etsimään uusia demokratian muotoja ja toimintakäytäntöjä. Keskeisiä muutoksen kohteita ovat kunnan merkitys arjen yhteisönä, kiinnostus osallistua paikallisyhteisön toimintaan ja osallistumisen polarisoituminen, jolloin osa kuntalaisista käyttää useita erilaisia vaikuttamistapoja. Kunnalliseen päätöksentekoon ja jokapäiväisiin palveluihin vaikuttaminen ei ole enää tänä päivänä vain äänestämistä kunnallisvaaleissa. Esimerkiksi suureneva kuntakoko edellyttää erityisesti lähivaikuttamisen uudenlaisten toimintamallien käyttöönottoa. Suoran demokratian ohella uusia vaikuttamisen muotoja on jo nähtävillä ja niille on entistä enemmän myös kysyntää.

Kuntalaiset keskiöön -projekti on Kuntaliiton, kuntien ja sidosryhmien yhteinen kehittämisprojekti, jonka tehtävänä on toimia monin eri tavoin kuntalaislähtöisen demokratian vahvistamiseksi. Projektin kohderyhmiä ovat kuntien luottamushenkilöt, viranhaltijat, kansalaisyhteiskunnan eri toimijat sekä kuntajakoselvittäjät. Projekti on kaksivuotinen.⁶⁷

Toinen vaikuttavuuteen liittyvä tekijä oli kuulemisen ja osallistumisen ajallinen sijoittaminen: Kuulemismenettelyyn liittyy usein voimakas kokemus siitä, että arvioitavaksi tuodaan jo pitkälle edenneet suunnitelmat, joihin ei enää ole mahdollista vaikuttaa. Tutkimuksen yhteydessä haastateltujen henkilöiden keskuudessa oli vahva näkemys siitä, että varhainen tiedonsaanti ja

⁶⁵ Ks. Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka: YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010. Helsinki 2010, s. 57: Kysyttäessä haastateltavilta kehittämisideoita osallistumiseen monet vastaajat toivat esiin vuorovaikutuksen lisäämisen. Kaikkien haastateltujen toimijoiden keskuudesta nostettiin esiin yhdessä tekemisen idea, osallistumistapojen monipuolinen hyödyntäminen ja niiden kehittäminen. Vastauksissa näkyi laaja halukkuus vuorovaikutusta korostavaan suunnittelutapaan. Lisäksi toivottiin kehitettävän samasta hankkeesta eri tahoille annettavan palautteen hyödyntämistä eri menettelyissä. Lupaviranomaiset korostivat osallistumisen kehittämisessä ohjaus- ja seurantaryhmiä.

⁶⁶ Hakijalla on harkintavalta, hakeeko hän päätöstä prosessin yhteen osaan, vai koko projektiin.

⁶⁷ Kuntalaiset keskiöön -projektin kotisivut: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/kuntalaiset-keskioon/projektin-taustaa/Sivut/default.aspx> (17.7.2014).

osallistumismahdollisuuksien aikaistaminen ja turvaaminen parantaisivat päätöksenteon laatua ja vähentäisivät yksittäisten hankkeiden kohdalla perustavaa laatua olevia valituksia. Elinkeinoelämän edustajat näkivät vuorovaikutteisessa, varhain osallistavassa päätöksenteossa potentiaalia jopa siihen, että hanketta valmistellessa voidaan tuoda uusia ideoita ja innovatiivisia lähestymistapoja esille. Toisaalta taas hankkeen edetessä ideoiden ja ongelmien esittelyn jatkuessa niihin voidaan tarttua heti.

Vuores: Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyö kaavoituksessa

Kuntien ja yksityisen sektorin toimijoiden välinen yhteistyö kaavoituksessa ja kaavan toteuttamisessa on jatkuvasti lisääntynyt⁶⁸. Tällainen yhteistyö voi käsittää hankkeen valmistelun ja kaavoituksen, mukaan lukien tiedottamisen ja osallistumisen järjestäminen. Uusien yhteistyörapojen kehittämistarve perustuu yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, jossa yksityisten ja julkisten toimijoiden välinen työnjako on muuttunut entistä joustavammaksi⁶⁹. Esimerkiksi maankäytön alalla yhteistyön edistämiseksi Kuntaliitto ja ympäristöministeriö tuottivat yhteistyössä rakennusalan toimijoiden kanssa julkaisun ”Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä – Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan” (JYMY, Kuntaliitto 2008). Siihen liittyvän tutkimuksen lopputuloksena laadittiin ns. ”JYMY-malli”, yleistetty mallikuvaus julkisen ja yksityisen tahon yhteisen maankäytön kehittämishankkeen elinkaaresta. JYMY-malli sisältää yhteistyöhankkeen eri vaiheet hankealoitteesta alueen käyttöön ja ylläpitoon asti. Tässä mallissa osallistuminen ja vuorovaikutus sekä tiedottaminen ja markkinointi ovat oleellinen osa hankkeen elinkaarta. Myös tavoitteiden toteutumista tulee arvioida ja seurata hankkeen eri vaiheissa.

Tampereen Vuoreksen alueen kumppanuuskaavoitusta tarkastelevassa pro gradu – tutkimuksessa vuodelta 2010, nähtiin kumppanuuden syntyvän luottamuksesta ja avoimesta keskusteluyhteydestä. Kumppanuuskaavoituksen merkittävimpanä kehittämiskohteena nähdään kaavan ohjaavuuden kehittäminen siten, että kaava joustaisi mahdollisten valitusten ja markkinatilanteen muutosten vaikuttaessa suunnitteluprosessiin. Kehittämiskohteeksi tutkimuksessa nostettiin se, ettei kansalaisosallistuminen näytä saavan erityistä roolia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä. Myös tutkimuksen esimerkkikohteessa Vuoreksessa vahvan toimijan roolin saavat kuntalaisten sijaan kunta ja yritykset. Tulevaisuuden haasteena voikin olla löytää keinoja siihen, kuinka kansalaiset saadaan osallisiksi paremmin⁷⁰.

Kuulemisen ajallisen sijoittamisen lisäksi toinen keskeinen kysymys on siihen käytettävissä olevat resurssit, erityisesti aika ja asiantuntemus. Esimerkiksi lausuntojen jättämisellä koetaan usein olevan liian vähän aikaa mielipiteen huolelliselle laatimiselle. Mielipiteen vaikuttavuus varsinaiseen päätöksentekoon saattaa heikentyä asianmukaisten argumenttien puuttuessa. Tämä koettiin ongelmaksi kansalaisten, mutta ehkä erityisesti paikallisten ympäristöjärjestöjen kannalta. Riittävän vastausajan varaaminen ja tiedottaminen siitä, millaisiin asioihin lausunnoissa pyydetään kommentteja ja millaisia vaikutuksia mielipiteillä voi olla lopulliseen ratkaisuun – eli niin sanotun

⁶⁸ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 148.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Ahtiainen, Anna-Kaisa: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa. Tarkastelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus. Tampereen yliopisto 2010.

virallisuuden asteen selkeyttäminen kansalaisille nähtiin tärkeänä kehitysalueena, jotta kansalaiset voivat osallistua resursseistaan riippumatta.

Yleensäkin tutkimuksen tuotiin esille, että kasvokkain keskustelu koettiin vuorovaikutuksellisesti parhaimmaksi tavaksi vaikuttaa ja samalla saada tietoa. Erilaiset epäviralliset vaikuttamiskanavat, kuten suorat yhteydenotot viranomaisiin tai poliittisiin päättäjiin koetaan nykyään järjestöjen taholta monesti tehokkaammiksi keinoiksi vaikuttaa päätöksentekoon, erityisesti hankkeiden suunnitteluvaiheessa.

Epämuodolliseen, suoraan vaikuttamiseen sisältyy päätöksenteon puolueettomuuteen, yhdenvertaisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyviä ongelmia. Eri tahot ovat myös eriarvoisessa asemassa, mitä tulee epämuodollisten vaikutuskanavien hyödyntämiseen. Suorat vaikuttamiskanavat voivat olla prosessuaalisesti hankalia esimerkiksi kansalaisjärjestöille, joiden säännöt edellyttävät, että viralliset kannanotot ja mielipiteet muodostetaan yhdistyksen hallituksen kokouksessa tai jäsenkokouksessa. Ongelmaan ratkaisuna voidaan nähdä, että viranomainen lisäisi esimerkiksi erilaisten matalan kynnyksen epämuodollisia tilaisuuksia tai muita osallistumismuotoja, jotka suunnataan kaikille tasavertaisesti.

Samoin on pidettävä huoli siitä, ettei yhteistyöllä korvata viranomaisen puuttuvia resursseja ja siirretä vastuuta yksityiselle sektorille, jolla ei ole edellytyksiä, eikä perustuslaillista toimeksiantoa ajaa yleistä etua.

Viranomainen luonnon uskottuna miehenä

Humalatarhan omistaja arvosteli sitä, että silloinen ympäristökeskus oli tehnyt ilman erillistä suostumustaan hänen humalatarhastaan selvityksen humalakiiltokääriäisen esiintymisessä. Humalatarhan omistaja katsoi viranomaisen ylittäneen toimivaltansa ja rikkoneen kotirauhaa. Tapauksen ratkaisussa katsottiin, että viranomainen voi esittää yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista, jos siten voidaan edistää harvinaisen eliölajin suojelemista.⁷¹

Luonnonsuojelujärjestöt voivat asiantuntemuksensa kautta tarjota tietoa päätöksenteon perusteeksi, esimerkiksi alueen luonnon tilasta, harvinaisista eläin- tai kasvilajien sijainnista hankealueella sekä hankkeen mahdollisista riskeistä tai vaikutuksista paikalliselle kasvi- tai eläinkunnalle. Tätä tietoa viranomaisilla ei usein ole, eikä ole mahdollisuutta toimintansa puitteissa hankkia. Myös Otakantaa.fi –kyselyyn tulleissa vastauksissa toivottiin, että luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen, kylä- ja asukas yhdistysten sekä mahdollisesti yksittäisten kansalaisten omaamaa tietoa ja heidän tekemiään selvityksiä hyödynnettäisiin enemmän ja otettaisiin paremmin huomioon päätöksenteossa. Myös vuonna 2013 toteutetun maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin

⁷¹ 15.10.2010 Dnro 1938/4/08, Eduskunnan oikeusasiamies.

loppuraportissa tuotiin esille, että kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittäminen ja vahvistaminen kaavoituksessa on perusteltua voimavarojen käytön ja asiantuntemuksen monipuolisen hyödyntämisen näkökulmasta. Kumppanuushankkeet on kuitenkin toteutettava siten, että aitoa vuorovaikutusta ei syrjäytetä kaavoitusprosesseissa ja että myös kunnan päätösvalta turvataan.⁷² Puolueettoman ja uuden tutkimustiedon merkityksen ja huomioonottamisen lisääminen päätöksenteossa nousi esille niin suorien vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä kuin niiden rajoittamista esittävässä vastauksissa. Myös neutraalien tai puolueettomien tahojen sekä erilaisten asiantuntijoiden roolia päätöksenteossa ja valvonnassa toivottiin vahvistettavan. Samalla on muistettava, että järjestöjen osallistuminen perustuu ainakin paikallistasolla kuitenkin pitkälti vapaaehtoistyöhön eikä sillä tulisi korvata viranomaisen vastuuta selvittää keskeiset ympäristövaikutukset tarvittaessa tai toimia luonnon puhemiehenä.

Viranomaisen keskeinen rooli on siis tästäkin näkökulmasta välttämätön osallistumisoikeuden toteutumiseksi. Tutkimuksen aikana esille nousi toive siitä, että viranomainen olisi aktiivisempi tuomaan kansalaisille tietoa ja tarjoamaan osallistumismahdollisuuksia mahdollisimman lähelle ja helposti. Lainsäädännön selkeästi määrittelemät kuulemisen ja vuorovaikutuksen vaatimukset ylittävät osallistumismahdollisuudet ovat kuitenkin vastuuviranomaisen harkinnassa, ja YVA-prosessissa tyypillisesti hankkeesta vastaavan tarjoamia ja siten myös heidän oman aktiivisuuden varassa.⁷³ Viranomaisen aktiivisuutta kaivataan myös ympäristöperusoikeuden yhdenvertaisen toteutumisen varmistamiseksi. Yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumisen kannalta tulee huomioida erityisesti heikommassa asemassa olevat ryhmät, kuten lapset, vanhukset, vammaiset ja maahanmuuttajat, sekä heidän tarpeensa. Kuten aiemmin on mainittu, Suomi on sitoutunut myös vahvistamaan saamelaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti vahvennettujen osallistumisoikeuksien kautta, mikä kaipaakin osaltaan valtion tukea ja resursseja toteutuakseen lainsäädännön tarkoittamalla tavalla.

Viranomaisten tulisi olla aktiivisesti tarjoamassa osallistumismahdollisuuksia erityisryhmille, mutta tämän lisäksi muutenkin huomioida kyseisten ryhmien edut viran puolesta, yhteisen edun nimissä. Kunnissa on usein omat kanavansa, joiden kautta esimerkiksi lasten ja nuorten, vanhusten ja vammaisten ääni tuodaan kuuluville. Erilaisten asiamiesten ja kunnallisten neuvostojen, kuten nuoriso-, lapsi-, vammais-, maahanmuuttaja- ja vanhusneuvostojen rooli elinympäristöä koskevassa paikallisessa päätöksenteossa on kehitysvaiheessa oleva paikallisen vaikuttamisen keino. Tällaisten toimijoiden hyödyntämistä osallistumisen kannalta voidaan hyödyntää jatkossa paremmin.

Osallistumismahdollisuuksien edistämisen kannalta tärkeää on kuitenkin myös uusien vuorovaikutuskanavien kehittäminen. Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2007 Osallistuminen

⁷² Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 139.

⁷³ Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka: YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010. Helsinki 2010, s. 56.

yleis- ja asemakaavoituksessa –ohjeen, johon on koottu mahdollisia vaihtoehtoja osallistumisen järjestämiseen, eri osallistumismuotoja sekä ohjeita niiden toteuttamisesta. Tavoitteeksi asetettiin avoin ja vuorovaikutteinen suunnittelu, mitä myös kansalaiset viranomaiselta usein toivovat.

ILMANKOS-kampanja ja ILMANKOS-projekti

Tampereen seudun ILMANKOS – Yhdessä toimien ilmaston puolesta on Ekokumppanit Oy:n koordinoima projekti, jota toteutettiin Tampereen seudulla seitsemällä asuinalueella ja niiden lähialueilla vuosina 2009-2012. Projekti sai EU-rahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja kansallista rahoitusta Pirkanmaan liitolta.

ILMANKOS-toiminnan tavoitteena oli edistää asukkaiden yhteisöllisyyttä, osallistumista sekä kannustaa ilmastoystävällisten valintojen tekemiseen. Tärkeää on yhdessä tekeminen, myönteinen me-henki ja vuorovaikutus sekä uudet ilmastoystävällisemmän arjen taidot ja ideat. Projekti etsii yhdessä asukkaiden kanssa vastauksia, miten hiilijalanjälkeä voisi pienentää ja mikä helpottaisi päästövähennysten toteutumista.

Projekti nivoutui tiiviisti niin kansallisiin päästövähennystavoitteisiin kuin Tampereen seudun ilmastostrategiaan ja muihin seudullisiin ohjelmiin. Projektin taustalla on myös Tampereen kaupungin 2008-2009 toteuttama ILMANKOS-kampanja, johon kuului lapsiperheen ympäristöoppaan julkaiseminen⁷⁴ ja erilaisia projekteja⁷⁵.

Alvari: alueellinen vaikuttaminen Tampereella

Alvari on Tampereen vuorovaikutuskanava asukkaiden ja kaupungin välillä. Sen kautta asukkaat saavat tietoa oman alueensa asioista ja pystyvät vaikuttamaan asuinympäristönsä ja palvelujen suunnitteluun. Kaupunki taas tarvitsee aluetta koskevaa tietoa asioiden valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Alvarit saavat rahoitusta ja niihin osallistuminen on kaikille avointa. Työryhmissä käy 50-65 henkeä, ei kaikki aina keralla, per tapaaminen 25 henkeä. Sähköposti-, tiedotuslistalla 100-200 henkeä. Kaupunki sitoutunut kuulemaan Alvari-tapaamisissa muodostettuja mielipiteitä ja lisäksi kullakin alue-Alvarilla on vuosittainen budjetti, jonka käytöstä voivat päättää.

Ohjeissa tuotiin esille yleis- ja asemakaavoituksen eri vaiheita, joissa osallistumista ja tiedottamista voisi järjestää sekä erilaisia vaihtoehtoja, kuten näyttelyt, kävelykierrokset, suunnittelupajat ja mielikuvakartat⁷⁶. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) antaa mahdollisuuksia järjestää tiedottaminen ja kuuleminen hankkeesta vastaavan ja yhteysviranomaisen harkinnan mukaan (11 §). Tyypillisimpiä osallistumiskeinoja ovat yleisötilaisuudet, erilaiset yhteistyö-, ohjaus- ja pienryhmät, työpajat sekä asukaskyselyt. Lisäksi osallistumista lisäävät ja tukevat esimerkiksi suunnittelukävelyt, näyttelyt, avoimet ovet ja messut sekä erilaiset YVA-yhteyshenkilöt.

Teknologinen kehitys onkin mahdollistanut myös verkkopalvelujen helpon saatavuuden ja käytön, ja sitä kautta erilaisten osallistumis- ja vaikuttamiskanavien käytön. Muun muassa kansalais- ja kuntalaisaloitteita on nykyään mahdollista tehdä internetissä.

⁷⁴ Opas luettavissa internetissä osoitteessa: <http://www.ilmankos.fi/uploads/lapsiperheen-ymparistoopas-nettiin%20%282%29.pdf> (14.7.2014).

⁷⁵ Lisää tietoa projekteista, ks. <http://www.ilmankos.fi/ilmankos-projekti/kampanja/ilmastorahasto> (14.7.2014).

⁷⁶ Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa, 51.

Sähköistä osallistumista Harava-palvelun avulla

Harava on internetissä käytettävä karttapohjainen ideointi- ja palautekanava, jonka avulla asukkaiden mielipiteet voi kerätä jo ennen suunnittelutyön aloittamista, mutta myös suunnittelutyön aikana. Harava-kyselyssä vastaajat merkitsevät mielipiteensä suoraan sähköiselle kartalle. Harava-palvelussa tehtävät kyselyt voivat koskea oikeastaan mitä tahansa elämänaluetta. Haravan kehittämistyön pilottihankkeissa kansalaisilta on kysely esimerkiksi vieraslajihavainnoista, keskustojen kehittämisideoista, merkittävistä maisemista ja kulttuuriympäristöistä.⁷⁷

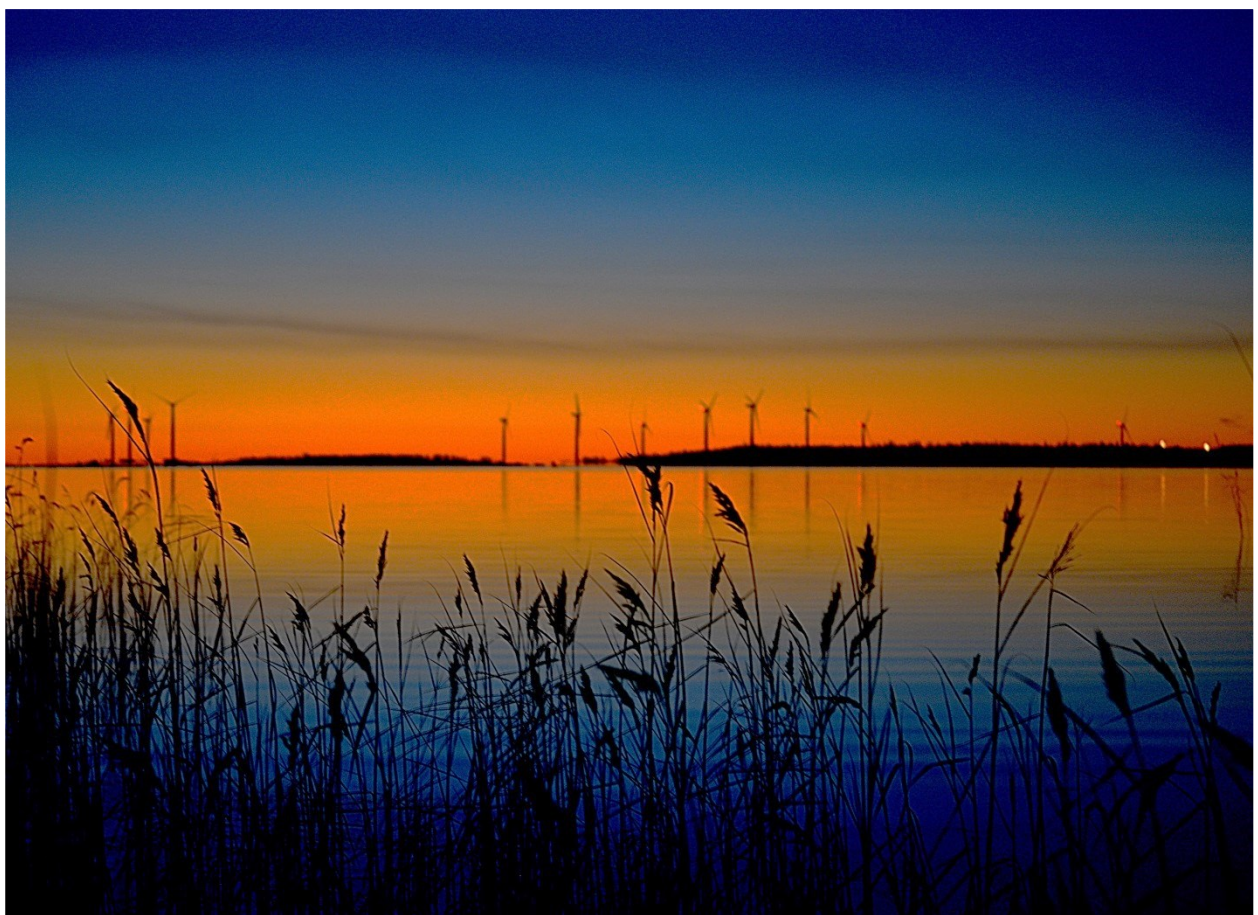
Toisaalta myös vuorovaikutuksen järjestämisessä on vielä paljon hyödyntämättömiä vaihtoehtoja: Esimerkiksi kauppakeskuksia ja julkisia tiloja hyödynnetään toistaiseksi vähän. Laajaan osallistumiseen liittyy kuitenkin ilmeisiä resurssiongelmia, niin vaikuttamisen järjestämisen kuin mielipiteiden vaikuttavuuden näkökulmasta. Erityisesti elinkeinoelämän, mutta myös muiden tahojen parissa korostettiin sitä, että viranomaisen tulisi osallistumisjärjestelmän tehokkuuden kannalta tunnistaa keskeiset tahot, joihin päätös vaikuttaa, ja olla aktiivisesti yhteydessä erityisesti näihin tahoihin ja edistää nimenomaan heidän osallistumismahdollisuuksiaan. Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta osallisten määrää ei tulisi rajoittaa, mutta perusteltua voisi aktiivisesti tarjota tietoa ja osallistumismahdollisuuksia niille, joiden elinympäristöä asia läheisesti koskee. Myös ympäristö- ja muiden kansalaisjärjestöjen roolin korostaminen prosessissa nähtiin yhdeksi mahdolliseksi keinoksi lisätä osallistumismahdollisuuksia ja niiden vaikuttavuutta osallistumisprosessin tehokkuuden kannalta järkevällä tavalla.

Adressi aluehallintovirastossa

Lisäksi erilaiset adressit vaikuttamiskeinona ovat tuttuja paitsi poliittisen vaikuttamisen keinona, myös ympäristöhallinnossa lupaprosessien aikana sekä hallinto-oikeuksissa osana muutoksenhakua. Esimerkiksi vuonna 2012 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon tuli lupahakemukseen muistutus Norinkylän nuorisoseuralta ja 226 muulta muistuttajalta, jotka vaativat hakemuksen hylkäämistä. Vaatimusta perusteltiin sillä, että hakemuksen kohteena ollut Lintuneva on arvokas pohjavesialue ja että pohjavesialueiden tuhoaminen olisi tämän johdosta laissa kielletty.⁷⁸ Näillä ei kuitenkaan ole lupa- tai muutoksenhakuprosessissa sellaista vaikutusta kuin poliittisessa päätöksenteossa: Allekirjoittajien määrällä voidaan pyrkiä osoittamaan asian tärkeys.

⁷⁷ Ks. <http://www.eharava.fi/> (26.9.2014).

⁷⁸ Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto: Päätös Nro 236/2012/1, Dnro LSSAVI/128/04.08/2012.



6. MUUTOKSENHAKU

6.1. Muutoksenhakuoikeuden ulottuvuudet ympäristöasioissa

Viimesijaisimpia keinoja, joilla kansalainen voi pyrkiä vaikuttamaan ympäristöhallinnossa ja muussa hallinnossa, kuten Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa tai työ- ja elinkeinoministeriössä, tehtyyn ympäristöä koskevaan päätökseen on muutoksenhaku. Muutoksenhakuoikeus ympäristöasioissa on myös eräillä luonto- tai kulttuuriympäristöä vaalivilla yhdistyksillä. Valtion viranomainen voi myös hakea muutosta: Esimerkiksi ELY-keskukset lainsäädäntöön perustuvaa

yleistä etua valvovana viranomaisena ovat valitusoikeutettuja sekä valtionhallinnon että kunnan viranomaisten tekemistä päätöksissä. Muutosta haetaan joko hallinto- tai kunnallisvalituksella, joista viimeiseksi mainitussa valitusoikeutettujen piiri on huomattavasti laajempi, mutta jonka perusteella hallinto-oikeus joko kumoaa tai pysyttää kunnallisen viranomaisen päätöksen, tekemättä siihen muutoksia. Kunnallisvalitus noudatetaan esimerkiksi maa-aineslain mukaisissa valituksissa. Muutoksenhaun tarvetta on kuitenkin mahdollista myös vähentää tiiviimmillä ennakoneuvotteluilla osallistumisprosessin aikana.

Yksityiset henkilöt

Yksittäiset ihmiset ovat suurin valittajaryhmä ympäristöasioissa. Esimerkiksi yleis- ja asemakaava-asioissa yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus kaikista valituksista oli vähän vajaa 75 %⁷⁹. Yksityisten henkilöiden tekemät valitukset eivät kuitenkaan menesty niin hyvin kuin esimerkiksi järjestöjen ja viranomaisten, erityisesti mikäli valituksessa vedotaan menettelyllisiin, ympäristöperusoikeuden turvaamiseen liittyviin seikkoihin. Tästä huolimatta hallintotuomioistuimissa koetaan, että kansalaisten hakemat muutokset ovat yleensä aiheellisia.

Hallintotuomioistuimet – kuten viranomaisetkin, jotka vastaanottavat lupahakemuksia ja niihin liittyviä muistutuksia – kokevat, että kansalaisten myös asiantuntemus laadituissa valituksissa on riittävä: Keskeiset asiat tuodaan yleensä hyvin esille ja tuomioistuimet tutkivat valitukset niiden pohjalta. Yksittäisiä lakipykälä ei valittajan tarvitse tietää. Omakohtainen kuvaus esimerkiksi mahdollisista tai syntyneistä haitoista, kuten melusta ja pölystä, on yleensä riittävää. Virallisperiaate suojaaa kohtuullisen tehokkaasti ympäristöperusoikeuden toteutumista hallintotuomioistuimessa.

Otakantaa.fi –kyselyyn tulleiden vastausten perusteella, kansalaisten näkökulmasta muutoksenhaun tulisi kuitenkin olla nykyistä helpompaa, nopeampaa ja yksinkertaisempaa. Ehkä erityisesti juuri yksittäisten kansalaisten, mutta mahdollisesti myös järjestöjen ja elinkeinoelämän valituksissa heijastuu eräitä selkeitä prosessia koskevan tiedon puutteita, joiden voidaan katsoa yksilön kykyyn menestyksellisesti ajaa oikeuksiaan tai käyttää oikeuttaan hakea muutosta hallinto-oikeudessa. Tiedonpuute saattaa johtaa myös sellaisten valitusten tekemiseen, joilla ei ole alun alkaen edellytyksiä menestyä hallintotuomioistuimessa, mikä kuormittaa oikeusjärjestelmää, viivästyttää lainvoimaisen päätöksen saamista ja siten vaikeuttaa toisen perusoikeuden, oikeusturvan toteutumista. Keskeisiä kipukohtia muutoksenhaussa kansalaisten näkökulmasta ovatkin muun muassa seuraavat:

- Muutosta hakevat eivät ole aina selvillä siitä, mitkä ovat sellaisia päätöksiä, joihin muutosta voi hakea.

⁷⁹ Holopainen, Heikki - Huttunen, Kimmo - Malin, Kimmo - Partainen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013, s. 12.

- Epäselvää on myös usein, miten muutoksenhaku voi vaikuttaa päätökseen. Esimerkiksi kunnallisvalituksia tulee hallintotuomioistuimiin toisinaan niin, että toivotaan hallinto-oikeuden muokkaavan ratkaisua. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan voi kunnallisvalituksessa kuin arvioida päätöksen lainmukaisuutta ja sen jälkeen joko pysyttää päätöksen, tai kumota sen ja palauttaa asiaa käsitelleen viranomaisen ratkaistavaksi.
- Kansalaisille voi olla myös vaikea hahmottaa, millä tavalla valitukset arvioidaan, eli mitkä perusteet tai muut mahdolliset valituksessa ilmenevät seikat, valitusta tutkittaessa otetaan huomioon. Esimerkiksi adressityyppiset valitukset, joihin on kerätty useiden ihmisten allekirjoituksia, eivät oikeuden asiaa käsitellessä voi saada yhtään sen enempää painoarvoa, kuin yhden asianosaisen allekirjoittava valitus, valitusten sisällön ollessa sama.
- Muutosta hakevat eivät myöskään aina ole tietoisia siitä, millä perusteilla heidän tulisi muutosta hakea, joka voi vaikuttaa muuten asiallisen valituksen menestymiseen tuomioistuinten tutkiessa pääasiassa vain ne kumoamis- tai muuttamisperusteet, jotka sille valituksessa on esitetty.
- Lisäksi viranomainen on monille etäinen ja viranomaiskieli tuntematon. Tämä saattaa herättää pelkoa ja epäilystä omasta kyvystä asioida tuomioistuimessa. Edellä esille tuotu kielenkäyttö ja asiakirjojen selkeys ovat kysymyksiä, joihin on syytä kiinnittää huomiota myös tuomioistuinten osalta.

Näiltä osin muutoksenhakuprosessia tulisi selkiyttää asianosaisille, esimerkiksi paremmalla ohjeistuksella alkuperäisten päätösten yhteydessä ja kehittämällä viranomaisesta – tai jopa hallintotuomioistuinten suoraan – saatavaa neuvontaa. Muutoksenhakujärjestelmän parantamiseen liittyvissä otakantaa.fi –kyselyn vastauksissa useissa nousi esille erilainen asiantuntija- ja oikeudellinen apu sekä muutoksenhakuasioissa saatava neuvonta esimerkiksi puhelimitse tai internetissä. Lainsäädäntökielen hankaluus osalta myös sen sisältö näkyy muutoksenhaussa: Se että tuomioistuimet ottaisivat tai voisivat ottaa paremmin huomioon esimerkiksi ympäristöön liittyvät arvot ja arvostukset ratkaisuihinsa tai perusteluissaan, loisi kansalaisille ja tuomareille yhteisen kiinnkohdan, johon valituksia tai ratkaisuja voitaisiin perustaa. Arvo- ja arvostusargumentteja tulisi kuitenkin käyttää ensisijaisesti perinteisen lainsäädäntöön perustuvan argumentoinnin rinnalla, ellei sitten niiden kahden välillä ole selkeää ristiriitaa.

Yhtiöt

Yhtiöt valittavat harvoin ja pääasiassa asianmukaisesti omaa intressiään koskevissa asioissa. Yhtiöiden näkökulmasta muutoksenhaku näyttäytyy resurssikysymyksenä kahdella eri tavalla, jotka molemmat liittyvät siihen että elinkeinoelämän näkökulmasta muutoksenhaku kestää liian pitkään. Käsittelyn kesto tarkoittaa merkittävää resurssikysymystä elinkeinoelämän näkökulmasta.

Ensinnäkin tämä voi vaikuttaa siihen, ettei edes lainvastaisiksi epäillyistä päätöksistä välttämättä valiteta, koska muutoksenhakua ei pidetä resurssien kannalta tehokkaana keinona. Toiseksi, kun yhtiöiden saamista luvista valitetaan, erityisesti useita lupia vaativien hankkeiden kohdalla on ilmennyt ongelmia, koska valitusten määrälle ei käytännössä ole rajoituksia

Yhdistykset

Yhdistysten puhevalta ja valitusoikeus ympäristöä koskevista päätöksistä edustaa ympäristöoikeuden uutta ajattelua puhtaimmillaan. Suomessa valitusoikeuden olemassa oloon ja sisältöön vaikuttaa toisaalta kansainväliset velvoitteet, kuten Århusin sopimus, sekä Euroopan unionin oikeus. Viime vuosina valitusoikeuksia on järjestöjen osalta toisaalta lisätty. Esimerkiksi uudessa vesilaissa (587/2011) järjestöille myönnettiin valitusoikeuden lisäksi vireillepano-oikeus. Myös uudessa kaivoslaissa (621/2011) valitusoikeus koheni Århusin sopimuksen tasolle ja metsästyslain uudistuksessa (159/2011) tunnustettiin järjestöjen muutoksenhakuoikeus. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo ympäristösuojelulain ja muiden sen mukaisten lakien muutoksenhaun riittäväksi.

Ongelmallisempaa muutoksenhaku on esimerkiksi luonnonsuojelulain ja metsälain perusteella. Euroopan unioni ei säätele metsäasioita, joka osaltaan heijastuu tilanteeseen. Valitusoikeuden osalta järjestöjen näkökulmasta kohennettavaa on edelleen myös Århusin hankeluettelon liitteiden ulkopuolelle jäävien asioiden osalta. Jälkimmäisiä ovat hallintolainkäyttölain asianmukaisuuden menevät asiat, kuten maastoliikennelaki (1750/2011). Maankäyttö- ja rakennuslain rakennus- ja toimenpideluvat jäävät myös järjestöjen valitusoikeuden ulkopuolelle (MRL 192 §). Lisäksi joissakin kuntalain mukaan menevissä asioissa muutoksenhakuoikeus on järjestöllä vain, jos se on kunnan jäsen. Tämän vuoksi esimerkiksi valtakunnallinen tai muussa kunnassa kotipaikkaa pitävä maakunnallinen piirijärjestö ei voi valittaa päätöksestä.

Kansalaisten näkökulmasta järjestöjen rooli muutoksenhakuprosesseissa on osoittautunut merkittäväksi. Järjestöillä on sellaista asiantuntemusta prosesseista, joka kansalaiselta usein puuttuu. Pääasiassa hallinto-oikeuksissa koetaan, että järjestöjen tekemät valitukset ovat asianmukaisia ja asiantuntevia. Järjestöt tuovat tapaukseen uutta tietoa ja aineistoa, jota ei ole muualla ollut saatavilla.

Valitukset viranomaisten toimesta

Valvonta- ja yleisestä edusta huolehtivien viranomaisten valitusten sanotaan olevan määrältään kohtuullisia ja erittäin aiheellisia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) voi toimia valittajana tilanteissa, joissa kyse on kunnan viranomaisten päätöksistä. Toisaalta se voi joutua valittamaan myös aluehallintoviranomaisen tekemästä lupapäätöksestä. Näiden valitusten luonne on erilainen. Valitusten tekeminen erityisesti kunnan päätöksistä on osoittautunut tärkeäksi tehtäväksi ympäristöä koskevissa asioissa. Esimerkiksi yleis- ja asemakaava-asioissa ELY-keskukset tekivät

vuosille 2007–2011 sijoittuneen tutkimukseen mukaan 4,1 %:ssa kaikista valituksista ja niistä hyväksyttiin noin 95 %⁸⁰. Tästä voidaan päätellä, etteivät viranomaiset käytä valitusoikeuttaan ainakaan liikaa⁸¹.

Viranomaisten valitusten merkitys ympäristöperusoikeuden kannalta on kuitenkin vaikea arvioida ainakin osallistumis- ja tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Kuulemisen ja vuorovaikutuksen puute valitusperusteina menestyvät harvoin, eikä valvontaviranomainen tyypillisesti valita päätöksestä ainoastaan menettelyllisten puutteiden perusteella⁸². Valvontaviranomaisen valituksella on kuitenkin merkitystä yleisen edun ja julkisen vallan vastuun, joka sisältyy niin ikään perustuslain 20 §:ään, toteutumisen kannalta. Yleis- ja asemakaava-asioista, kuten myös eräistä ympäristölupa-asioista tehdyt valitukset, jotka menestyvät kohtuullisesti hallintotuomioistuimissa, ovat usein kunnallisten viranomaisten valmistelemissa ja luottamuselimien päättämiä. Tällöin merkitystä saa erityisesti valmistelevan viranomaisen ja/tai luottamushenkilöiden asiantuntemus asiassa sekä päätöksentekoprosessissa yleensä. Erityisesti pienemmissä kunnissa on todennäköistä, että yksittäinen ympäristösihteeri joutuu valmistelemaan ratkaisuja laajasta aiheryhmästä, jolloin asiantuntemus ei aina riitä. Luottamushenkilöiltä taas ei esimerkiksi ympäristölautakunnissa voida edellyttää asiantuntemusta, jolloin voi käydä esimerkiksi niin, että lainmukaisesti valmisteltu päätös, mutta jota päätösvaltaa käyttämässä luottamuselimessä muutetaan lainvastaiseksi, saa lainvoiman. Esimerkiksi, vaikka muutoksenhakua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa tarkastelevassa, vuonna 2013 julkaistussa ympäristöministeriön raportissa todettiin, että kuntien päätösten laadunarviointia on vaikea tehdä yksinomaan muutoksenhaun perusteella, kuntien toimivallan lisäämiseen tulisi kuitenkin päätöksenteon laadun kannalta suhtautua kriittisesti, ainakin tarkastelun alla olleiden poikkeamislupapäätösten osalta.⁸³

Ratkaisuna tähän ei kuitenkaan yksiselitteisesti voida pitää päätöksenteon siirtämistä luottamushenkilöiltä viranomaiskoneistolle. Demokraattista päätöksentekoa on tarvetta tukea vahvemmallalla asiantuntemuksella sekä osaamisella, vaikka valtion lupaviranomaisen toiminnassa lupaprosessin läpinäkyvyys ja puolueettomuus pystytään turvaamaan paremmin.⁸⁴ Isommissa kunnissa sekä viranomaisten että asiaa käsittelevään lautakuntaan valikoituneilla henkilöillä nähdään usein olevan parempi tietotaito sekä huolehtia tiedottamisen ja kuulemisen riittävydestä, että lainmukaisen päätöksen tekemisestä. Kuntaliitolla voidaan nähdä olevan kasvavassa määrin merkittävä rooli tämän suhteen, kunnallista päätöksentekoa ohjaavana ja opastavana. Myös muutoksenhaun yksi positiivinen seurannaisvaikutus paikalliseen päätöksentekoon voi olla se, että hallintotuomioistuimesta palautuneet asiat tulevat takaisin

⁸⁰ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 175.

⁸¹ Holopainen, Heikki - Huttunen, Kimmo - Malin, Kimmo - Partainen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013, s. 23, 35.

⁸² Ks. esim. Holopainen, Heikki - Huttunen, Kimmo - Malin, Kimmo - Partainen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013.

⁸³ *Ibid.* s. 76.

⁸⁴ Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; Itä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Dnro YM16/400/2012.

perusteluineen, jolloin sekä paikallinen viranomaislainen että luottamushenkilöt saavat selkeää tietoa päätöksentekoon liittyvästä lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä, joka ei välttämättä ole ollut ennalta tuttua, ja kykenevät sitä kautta tekemään niin kyseisessä tapauksessa, kuin jatkossakin, laadukkaampia päätöksiä. Muutoksenhaku hallinto-oikeudessa on kuitenkin pitkä tie eikä sen tulisi olla tietotaidon lähteenä ja opastuksena kunnallisille päätöksentekijöille. Kunnallista asiantuntemusta tulisi vahvistaa ensisijaisesti muilla keinoin, kuten ohjauksella.

Haastatteluissa kuitenkin havaittiin, että ratkaisukäytäntöön ja siihen liittyvään lainlaskintaan liittyvään neuvontaan ja ohjeistuksen antamiseen viranomaiselta toiselle suhtaudutaan vaihtelevasti myös eri ministeriöissä ja jopa ministeriöiden sisällä. Ohjeistuksen tarve saattaa olla suurikin ja esimerkiksi ympäristöministeriössä ohjausta on viime aikana lisätty luomalla erilaisia toimintamalliohjeita. Toisaalta osa ministeriöistä katsoo, että niiden toimivaltaan ei kuulu samalla tavalla ohjaus ja ohjeistus, vaan alainen hallinto tulkitsee lakeja ja asetuksia, jonka jälkeen hallintotuomioistuimen oikaisevat mahdolliset tulkintavirheet.

Aluehallintouudistuksen on epäilty jonkin verran vaikuttaneen siihen, miten valvontaviranomaisen julkinen vastuu toteutuu. mutta tältä osin on vaikea tehdä mitään selkeitä johtopäätöksiä: aluehallintouudistus on ollut voimassa vajaat neljä vuotta jolloin luotettavaa tietoa valitusmääriä tarkkailemalla ei ole vielä mahdollista saada, vaan tarkasteluajanjakson tulisi olla pidempi. Vaikka ELY-keskusten tekemät valitukset eräissä ympäristöasioissa ovat pääasiallisesti vähentyneet, niin ovat myös ne kuntien päätökset, joista valvontaviranomainen tyypillisesti valittaa⁸⁵. Taloudellinen tilanne saattaa vaikuttaa siihen, ettei kunnissa tehdä uusia investointeja joista saattaisi seurata sellaisia päätöksiä, joiden laillisuutta ELY-keskukset valvovat.

Toisaalta taas ELY-keskukset valittavat säännöllisesti toisten viranomaisten tekemistä päätöksistä, jolloin voidaan kysyä, onko päätöstä edeltänyt yhteistyö, kuten esimerkiksi eri tahojen neuvottelut, jossa ELY-keskus on ollut yhtenä osapuolena, ollut tarpeeksi toimivaa. Tätä kysymystä konkretisoi myös julkisessa keskustelussakin kummastusta herättänyt tapaus, jossa ELY-keskus oli valittanut saman ELY-keskuksen langettamasta perusteettoman tuen (4 859,62 €) maksamisen takaisinperinnästä.⁸⁶ Tällaiset tilanteet johtuvat siitä, että aluehallintouudistuksen myötä ELY-keskukset saivat toimeenpantavaksi lainsäädäntä, joiden tavoitteet voivat olla käytännön tilanteissa vaikeasti yhteen sovitettavia ja jopa ristiriitaisia. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan edistämistehtävä, kalatalousviranomaisen tehtävä ja ympäristösuojelun ja luonnonsuojelun valvontatehtävät määritellään eri laeissa, vaikka viranomaiset operoivatkin samassa organisaatiossa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa viranomaistenkaan valitukset menestyvät enää harvoin, joten suurin merkitys julkisen vallan vastuun ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta on ensimmäisellä muutoksenhakuasteella ja siellä tehtävillä ratkaisuilla.

⁸⁵ Ks. esim. *Puomio, Eva-Riitta*: ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat – vastualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 17/2012. Helsinki 2012.

⁸⁶ Ks. esim. *Vihanta, Ari*: Ely-keskus haastoi itse itsensä oikeuteen muutamasta tuhannesta eurosta. Yle Uutiset 26.5.2014.

6.2. Nopeutta vai laatua – kuinka taata riittävä oikeusturva?

Lainvoimaisen ratkaisun nopea saaminen on ollut ja on yhä muutoksenhakuun kohdistuva keskeinen kritiikki. Tämä on ongelma sekä kansalaisten oikeusturvan että ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta. Muutoksenhaku saattaa kestää pitkään ja kansalaisen näkökulmasta voi tuntua, että asia on jo hukkunut, kun käsittely viivästyy.

Lainvoimaisen päätöksen saamista on pyritty ja ollaan kasvavassa määrin jouhevoittamassa erilaisin ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjen lisäämisen kautta. Nämä nopeuttavat lainvoimaisen päätöksen saamista, ja suojaavat erityisesti hakijan oikeuksia. Ympäristöperusoikeuden kannalta, niin tiedonsaannin, osallistumisen kuin muutoksenhaun näkökulmasta näiden menettelyjen lisääntyminen on kuitenkin ongelmallista. Asianosaisilla ei ole mahdollista puuttua haittaan ennen toiminnan aloittamista, jolloin haittojen synty on todennäköisempää.

Valitusoikeutettujen rajoittaminen

Haastatteluissa yhtenä vaihtoehtona muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseksi nousi esille valitusoikeutettujen rajoittaminen. Hallintotuomioistuinten näkemyksen mukaan valittaja on pääasiassa kuitenkin niin sanotusti oikealla asialla – joskus jopa liian harvoin tulee valituksia merkittävistä asioista - joten tältä osin järjestelmän voidaan katsoa toimivan hyvin. Samoin, kuten maakäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnissa tuotiin esille, muutoksenhakusäännösten tarkastelussa on huomattava, että valitusoikeuteen puuttumista rajoittavat perustuslain turvaamat perusoikeudet, kansalaisten oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, omistusoikeuden suoja, perustuslaissa säädetty laillinen oikeudenkäyntijärjestys ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset⁸⁷.

"Pääsyä valitusinstanssiin laajennettava. Valitusprosessi tasapuolisemmaksi ja viranomaisille sama näyttötaakka kuin muillekin osapuolille. Selvitysvelvollisuutta ja selvitysten sitovuutta täsmennettävä."

"Valitusoikeus tulee olla niillä joita asia koskee, ei muilla. Yleisten nimelistojen arvo on kyseenalainen; allekirjoittajat eivät usein tunnu edes tietävän mihin nimensä ovat laittaneet."

"Kaikista päätöksistä eivät järjestöt vieläkään voi valittaa, esimerkiksi metsien käsittely, luonnonsuojelulain poikkeuspäätökset laji- ja luontotyyppisuojelesta, kalastuslaki, maastoliikennelaissa yms. hallintolainkäyttölain mukaan menevät ovat aukkoja (myös yksityistielaki jne.). Töiden aloittamislupia ei pitäisi ympäristöasioissa antaa. Tuomioistuinten ympäristöosaamista pitää vaalia (KHO) ja keskittää (Vaasa) ja jutut pitää ohjata niille."

- Otakantaa.fi:n osallistujien kommentteja

⁸⁷ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 178.

Valitusoikeutettujen suoraa rajoittamista parempana vaihtoehtona prosessin nopeuttamiseksi pidettiin monessa tapauksessa oikaisuvaatimuksen tai muistutuksen tekeminen päätöksen tehneelle viranomaiselle valituksen ensivaiheena ja sen ehtona ja valituslupajärjestelmän laajentaminen.

Oikaisuvaatimus

Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä on muun ohella ehdotettu kaava-asioihin liittyen, että valitusoikeus kytkettäisiin kaavaprosessin aikaiseen muistutusmenettelyyn. Ehdotuksen mukaan kaavaprosessin aikainen muistutuksen tekeminen olisi kunnallisvalituksen tekemisen edellytys. Myös EVA:n toukokuussa 2013 julkaisemassa Kaavoihin kangistuneet -raportissa ehdotetaan kaavavalitusten vähentämistä edellyttämällä, että valittaja on tehnyt kirjallisen muistutuksen jo kaavaehdotuksesta.⁸⁸ Erityisesti nähtiin, että kunnallisten viranomaisten päätöksissä voitaisiin edellyttää oikaisuvaatimuksen tekemistä ennen valitusta. Kuntien päätöksistä tehnyt valitukset, jotka on kumottu menettelyvirheen johdosta, ovat usein niin selkeitä, että niiden korjaaminen paikallisella tasolla olisi suhteellisen yksinkertaista, jos vain saataisiin tuotua ilmenneet puutteet esille. Oikaisuvaatimus on kunnallisissa asioissa yleissääntö, ja sitä pidetään toimivana. Oikaisuvaatimuksen ollessa relevantti, se parantaisi pohjapäätöstä helposti, nopeasti ja joustavasti. Lisäksi se saattaisi parantaa kunnan viranomaisten ja luottamushenkilöiden tietotaitoa ja kykyä omaehtoisesti korjata lainvastaisia menettelyitä aiheuttavia käytäntöjä.

Valituslupa

Potentiaalisena muutoksenhakua nopeuttavana mahdollisuutena pidetään valitusprosessin rajoittamista ensisijaisesti yhteen oikeusasteeseen, jotta kaikilla nykyisilläkin valitusoikeutetuilla olisi mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi ainakin kerran.

Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta ensimmäisessä asteessa on taattava riittävät oikeusturvan takeet. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan ottama kanta on muuttunut, mutta samalla pitää huolehtia siitä, ettei valituslupajärjestelmän laajentaminen johda tilanteeseen, jossa yksilön oikeusturva ei riittävällä tavalla toteudu.

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidätyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa

⁸⁸ Hurmeranta, Markku: Kaavoihin kangistuneet. Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Elinkeinoelämän valtuuskunnan raportti 2013, s. 29.

asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta.” (PeVL 39/2013 vp)

Haastatteluissa oli vahvasti toisistaan poikkeavia näkemyksiä valituslupajärjestelmän laajentamisen hyväksyttävyydestä. Mielenpitoet jakautuivat niihin, joiden mukaan valituslupajärjestelmän ulottaminen kaikkiin ympäristöä koskeviin kysymyksiin nähtiin perusoikeuden kannalta hyväksyttävältä ja se nopeuttaisi huomattavasti lainvoimaisen päätöksen saamista. Vastakkaista mielipidettä edustaneiden mukaan mainitut hyödyt olivat jääneet osoittamatta. Näiden näkemyksien mukaan valituslupajärjestelmä voi heikentää nykyistä oikeusturvaa ratkaisevasti tuomatta samalla toivottua tehokkuuden lisäystä hallintotuomioistuinten toimintaan.

Valituslupajärjestelmän kannattajien mielestä yksi muutoksenhakuaste on riittävä oikeuksien turvaamisen kannalta. Silloin kun kysymyksessä olisi merkittävä tulkintakysymys tai tärkeä lain soveltamista koskeva linjaus, valittajalla olisi edelleen oikeus saada asia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Korkeinta hallinto-oikeutta kuormittaa paljon hyvin yksiselitteiset kysymykset, eivätkä valituslupa-hakemukset tai käsittelyyn otetut valituksetkaan menesty hyvin.

Maankäyttö- ja rakennuslain valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2007 voimaan tullessa lakimuutoksella. Aluksi valituslupajärjestelmä koski vain rakennuslupia, toimenpidelupia ja katusuunnitelmia. Vuonna 2009 valituslupajärjestelmä laajennettiin koskemaan myös poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja sekä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena on ollut vapauttaa korkeimman hallinto-oikeuden resursseja, jolloin korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi mahdollisuuksia käsitellä esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita nykyistä nopeammin. Laajennetun valituslupajärjestelmän tarkoituksena on erityisesti tehostaa entisestään korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyä ja lyhentää käsittelyaikoja. Hallituksen esityksessä valituslupamenettelyn laajentamisen on odotettu vähentävän vain viivytystarkoituksessa tehtyjen valitusten määrää, erityisesti asemakaavaa koskevien valitusten kohdalla, koska asemakaavan täytäntöönpano ei valituksen johdosta lykkääntynyt, ellei sitä toisin määrättäisi (HE 102/2008).⁸⁹

Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa valituslupa-asioissa valitusluparatkaisujen keskimääräiset käsittelyajat ovat muodostuneet ajallisesti tarkasteltuna varsin pitkiksi, etenkin tapauksissa, joille ei myönnettyvalituslupaa. Valituslupan saaneiden tapauksien käsittelyajan keskiarvo oli lähes 15 kk (Md 15,5 kk). Hylätyksi tulleiden valituslupien käsittely kesti keskimäärin noin 9 kuukautta (Md 8,5 kk). Valituslupien, joita ei tutkittu tai valituslupahakemus oli myöhemmin peruttu, keskimääräinen käsittelyaika oli 3 kk (Md 2 kk).⁹⁰ Valituslupajärjestelmästä saatava hyöty ei siksi ole perusteltavissa käsittelyaikojen lyhentymisellä ellei käsittelyaikoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ole mahdollista lyhentää nykyisestä.⁹¹

⁸⁹ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 179.

⁹⁰ Holopainen, Heikki - Huttunen, Kimmo - Malin, Kimmo - Parttiainen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013, s. 98.

⁹¹ Suomen ympäristö 1/2014: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki 2014, s. 165.

Pikakaista

Käsiteltävien tapausten määrän karsiminen on yksi mahdollinen muutoksenhakua nopeuttava vaihtoehto, mutta toinen esille tuotu seikka tässä yhteydessä on valitusten priorisointi tuomioistuimissa eli pikakaista merkittävälle hankkeille ja niihin liittyvien valitusten käsittelemiselle.

Hallintotuomioistuimissa valitukset käsitellään saapumisjärjestyksessä. Valitusten käsittelyjen priorisoinnille löytyi kannatusta niin elinkeinoelämän järjestöiltä kuin hallintotuomioistuimissa.

Mikäli mahdollinen pikakaista toteutetaan, tulee kuitenkin niin aluehallintovirastoissa kuin tuomioistuimissa huomioida silti se, että vanhat hakemukset eivät hautaudu uusien alle ja myös pienempiin hankkeisiin haettavat luvat käsitellään kohtuullisessa ajassa. Perusoikeutta ei tule siis heikentää nykyisestä tasostaan mahdollisesta pikakaistasta huolimatta.

Kunnallisvalituksesta hallintovalitus?

Ympäristöperusoikeushankkeen aikana yhdeksi muutoksenhaun kehittämiskohdaksi ehdotettiin muutosta, mikä on aiemmin noussut esille ainakin maa-aineslain muutoksenhakusäännösten kehittämismahdollisuuksia koskevassa tutkimuksessa, joka julkaistiin vuonna 2014. Ehdotuksen mukaan maa-aineslaille ominainen kunnallisvalitus muutettaisiin hallintovalitukseksi, jota muissa ympäristöllisissä lupa-asioissa noudatetaan:

Kun lähes kaikissa muissa ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa kaavoitusta lukuun ottamatta sovelletaan hallintovalitusta koskevaa hallintolainkäytön sääntelyä joskin tietyin erityispiirtein, oikeuskäytännön perusteella ei ole pääteltävissä, että kunnallisvalituksen soveltamiseen maa-ainesasioissa olisi osoitettavissa merkittävä oikeusturvaan tai asiantuntemuksen käyttöön liittyvä syy. Asianosaisuuden avartunut käsite sekä ympäristöpäätöksentekoon osallistumista koskeva maa-aineslain säätämisen jälkeinen kehitys avaavat arvion mukaan riittävät keinot paikkakunnan asukkaille osallistua päätöksentekoon. Toisaalta kunnallisvalitus rajoittaa muutoksenhakuasteen toimintaa hallintovalitusta enemmän, mikä saattaa osaltaan johtaa siihen, että valituksen tavoite jää saavuttamatta. Näistä syistä olisi harkittava, että maa-aineslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa otettaisiin käyttöön muulle ympäristöpäätöksenteolle ominainen muutoksenhaun sääntely.⁹²

Samoin perustein olisikin syytä arvioida kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen suhdetta myös muissa ympäristöä koskevissa päätöksissä, kuten kaavoituksessa. Esille nousi myös kysymys siitä, tulisiko miettiä kokonaan uudelleen kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen muoto, niiden keskinäinen suhde tai ylipäätään kysymys siitä onko kahden eri valitusinstituution olemassaolo tällaisessa muodossa tarkoituksenmukaista.

⁹² Hollo, Erkki J.: Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöministeriön raportteja 15/2010, s. 49–50.

Sovittelulla muutoksenhaun tarve saattaa vähentyä

Ympäristöpäätösten muutoksenhaussa on toisinaan kyse kommunikaation puutteesta. Osa kiistoista saattaisi ratketa puolueettoman sovittelujärjestelmän avulla jo varhaisessa vaiheessa. Sovittelu on vakiinnuttanut jo asemansa esimerkiksi rikos- ja riita-asioissa, kouluissa ja työpaikoilla. Lisäksi tutkimustulokset naapurikiistojen sovittelusta antavat suuntaa ympäristösovittelun kehittämiseksi.⁹³ Ympäristösovittelua tulisi kehittää edelleen siten, että osallisena olisi myös puolueeton ympäristön edustaja. Muutoksenhakuoikeuksia ei silti tulisi supistaa sovittelujärjestelmän käyttöönotosta huolimatta.

Edellisten lisäksi vaihtoehtoisiksi esitettiin myös ryhmäkanteen mahdollisuutta, välimiesmenettelyn käyttöönottoa, käsittelymaksun nostamista tai kynnysmaksua.

⁹³ Tapio Määtän johtama Itä-Suomen yliopiston tutkimushanke ”Naapuruuskiistat ja asuminen Suomessa 2011-2015” selvittää parhaillaan myös ympäristökiistojen hallintaa. Osana hanketta on julkaistu seuraavia julkaisuja: *Haverinen, Risto – Heinonen, Hilka*: Ympäristölliset naapuruuskiistat ja kuntien ympäristöviranomaisten rooli. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI 2013, s. 53-121; *Peltonen, Lasse – Verkasalo, Aino – Mynttinen, Eeva – Kangasoja, Jonna*: Sovittelu osana paikallisten ympäristökiistojen hallintaa. Maankäyttö- ja ympäristökiistojen sovittelun kokeiluhankkeen (SOMARI) kokemuksia, tuloksia ja arviointia. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 9/2012; *Heinonen, Hilka – Haverinen, Risto*: Naapuruuskiistat kuntien ympäristöviranomaisten työssä. Ympäristö ja Terveys 7:2012, 43 vsk.



7. RAPORTIN SUOSITUKSIA

Raportin suosituksiin on valittu sellaisia keskeisiä teemoja, joita ympäristöperusoikeushankkeen aikana on tunnistettu ja joiden kautta voidaan varsin yksinkertaisilla toimilla edistää perusoikeuden toteutumista. Teemoissa toistuvat monimutkaisten hallinnollisten ja sääntelyrakenteiden selkeyttäminen siten, että jokaisen oikeus ympäristöön toteutuisi mahdollisimman hyvin. Kyse on myös asenteisiin kohdistuvista muutostarpeista, jossa osallistuminen palauttaa luottamusta ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Raportin suosituksilla on pääsääntöisesti käytännön perustelema tarve, joka on havaittu tuomioistuimissa, viranomaiskäytännössä tai lainvalvojien toimesta. Toisaalta raportissa on myös

pyritty esittelemään positiivisia hyviä käytäntöjä. Hyvien mallien välittäminen laajemmalle yleisölle voi edesauttaa ratkaisevasti ympäristöperusoikeuden toteutumista. Esimerkiksi hyvän osallistumisjärjestelmän kriteerien määrittäminen edesauttaa estämään tutkimuksen yhteydessä välittyntä turhautumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

SÄÄDÖSVIIDAKON SELKEYTTÄMINEN

- Säädosviidakon selkeyttämistä tulisi harkita esimerkiksi Ruotsin ympäristökaari-mallin avulla, jolloin kansalaisen näkökulmasta keskeiset säädökset löytyvät yhdestä lähteestä. Ympäristökaarimallia pohdittaessa havaittaisiin myös se, mitkä asiat ovat eri ympäristöasioissa yhteisiä, harmonisoitavissa olevia asioita.
- Lainsäädäntötyössä tulee myös huomioida sääntelyn kielellinen ymmärrettävyys ja selkeys, niin että sääntely on ymmärrettävää iästä ja koulutustaustasta riippumatta.
- Lainsäädäntöä tulisi pyrkiä kehittämään suuntaan, jossa sekä lainsäädännöstä että tuomioistuinkäytännöstä olisi saatavissa parempi kokonaiskuva, niin että esimerkiksi melusäännösten, metsien suojelun ja vastaavien ympäristökysymysten kohdalla säännökset eivät ole sirpaleisina eri lähteissä, vaan saatavissa esimerkiksi verkkotietokannoista. Näin taataan paremmat edellytykset saada tietoa eri päätösten vaikutuksista ympäristöön. Kokonaisharkinta edistää sekä ympäristöperusoikeuden toteutumista että ihmisten oikeusturvaa. Samalla edistetään lainvoimaisen päätöksen saamista kohtuullisessa ajassa ja taataan päätöksenteon laatu.
- Johdannossa esiteltyä lupa- ja arviointimenettelyiden (ks. s. 11) kokonaisuutta tulisi selkeyttää ja kokonaisprosessia sujuvoittaa. Kehittämisessä tulisi hyödyntää kansainvälisiä esimerkkejä, kuten Alankomaiden mallia ja niistä saatuja kokemuksia.

HALLINNON ASiantuntemuksen turvaaminen

- Viranomaisten asiantuntemuksen riittävydestä on huolehdittava myös tilanteissa, joissa viranomaisten resurssit ovat säästökohteina. Tämä mahdollistaa viestinnän sekä osallistumisen järjestämisen turvaamisen. Samalla on vahvistettava avointa ja vuorovaikutteista toimintakulttuuria ja tuettava siihen liittyviä muutoksia.
- Ympäristöviranomaisten ja muiden päätöksentekijöiden tietoisuus ympäristöperusoikeuden sisällöstä on varmistettava, jotta se tulisi asianmukaisesti huomioiduksi päätöksenteossa.

- Viranomaisten keskinäinen yhteistyö ja tiedonvaihto edistävät myös kansalaisten tiedonsaantia ja mielipiteiden vaikuttavuutta.
- Ministeriöiden tapa ohjeistaa niiden alaista hallintoa vaihtelee huomattavasti. Paremmalla ohjeistuksella vältetään räikeimmät tulkintavirheet ja yhtenäistetään käytäntöjä. Erilaiset alueelliset soveltamiskäytännöt vaarantavat ympäristöperusoikeuden yhdenvertaisen toteutumisen.

OIKEUDEN TUNNISTAMISTA TULEE VAHVISTAA

- Ympäristöarvot, -periaatteet ja -perusoikeus tulee tuoda selkeästi esille sekä lainsäädäntö- ja päätösteksteissä että niiden valmisteluvaiheessa, kuten vaikutusten arvioinnissa. Tätä kautta ympäristöperusoikeuden sisältö kehittyy nykyistä selkeämmäksi.
- Ympäristöperusoikeuden tulkinnassa ja ympäristölainsäädännön kehittämisessä tulee huomioida kansainvälinen kehitys. Esimerkiksi YK:n, EU:n ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön tulee olla vuoropuhelussa kansallisen järjestelmän kanssa entistä voimakkaammin.
- Perusoikeusjärjestelmän yleiset opit, kuten heikennyskielto luo osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumiselle turvaverkon niukkenevien taloudellisten voimavarojen aikana.

TIEDONSAANTI ON TÄRKEÄÄ

- Sekä viranomaisten että kansalaisten tietoisuutta ympäristöperusoikeuden sisällöstä tulee lisätä. Samoin niin virkamiesten kuin kansalaisten parempi tiedonsaanti edistää ympäristöperusoikeuden toteutumista.
- Tietoa päätöksenteosta, prosesseista ja vaikutusmahdollisuuksista tulisi olla helposti saatavissa. Kansalaisten neuvonta pitäisi järjestää siten, että se olisi helposti saatavissa ja löytyisi mieluiten yhdestä palvelusta.
- Tiedonsaannin ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisessä painopisteenä on keskustelevuus ja vuoropuhelu. Viranomaisten ja kansalaisten välisen keskustelun lisäksi se liittyy myös muiden tahojen keskinäisen kanssakäynnin toteutumiseen.
- Tiedottamisvastuun jakautuminen ja monien viranomaisten mukana olo tiedotuksessa aiheuttaa nykyisin ongelmia. Viranomaisten yhteistyökuvioiden tulee olla selkeitä ja etukäteen sovittuja. Tiedotuksen ongelmat voidaan estää selkeiden ja sovittujen roolien avulla.

OSALLISTUMISTA VAHVISTETTAVA

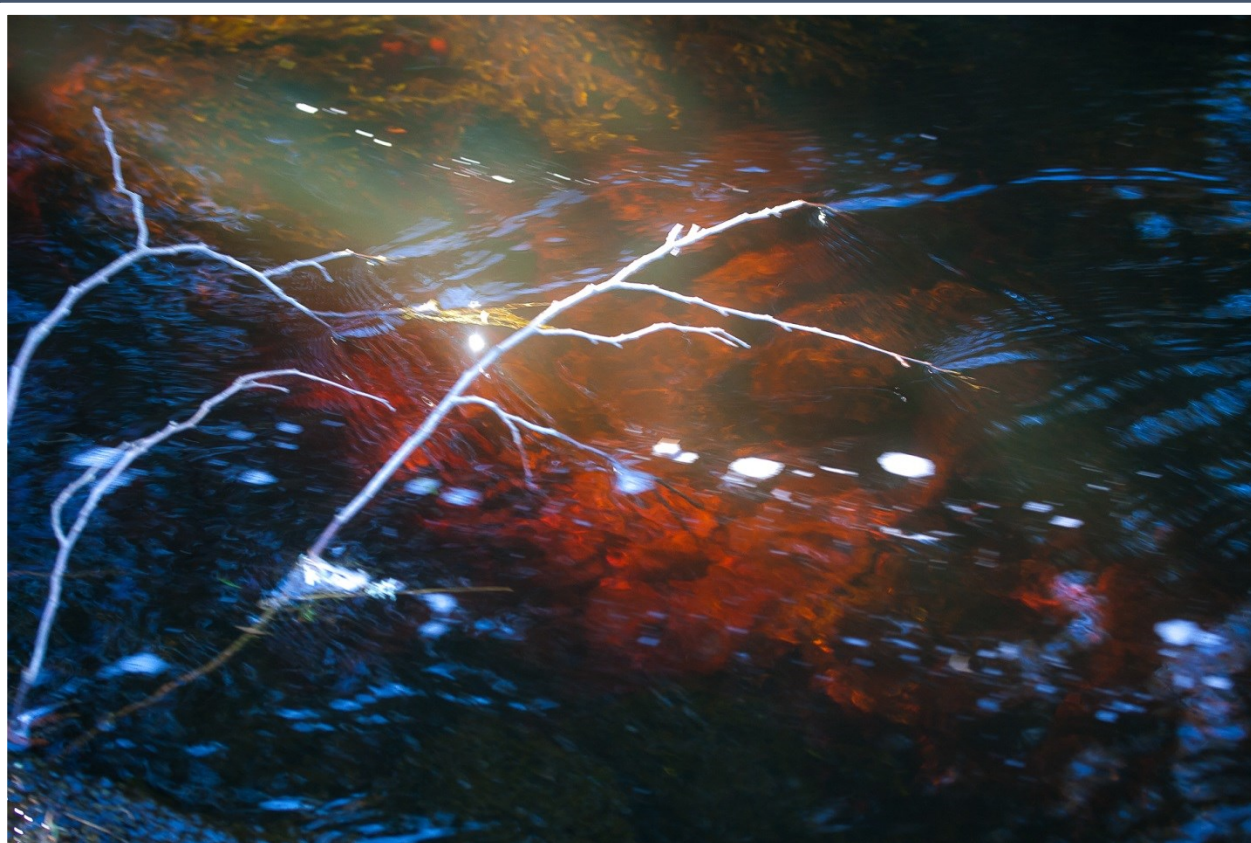
- Osallistumisen laadukas toteutuminen edellyttää tiedonsaantia valmisteilla olevista päätöksistä sekä eri vaikutusmahdollisuuksista. Toimiva järjestelmä perustuu selkeään ja havainnollistavaan tietoon päätösten mahdollisista ympäristövaikutuksista. Hyvässä osallistumisjärjestelmässä on matala kynnys osallistua. Kynnystä madaltaa osallistumismahdollisuuksien läheisyys, monipuolisuus ja saatavuus. Positiiviset kokemukset vaikuttamisesta liittyvät vaikuttavuuden tunnistamiseen.
- Hyvältä osallistumisjärjestelmältä kaivataan erityisesti osallistumisen vaikuttavuuteen liittyviä ratkaisuja. Näitä ovat saadun palautteen laajempi hyödyntäminen menettelyn eri vaiheissa, saatujen mielipiteiden systemaattinen analysointi ja huomiointi. Saadun palautteen vaikutusten seuranta tulee kehittää huomioiden myös erityisryhmät, kuten saamelaiset.

MUUTOKSENHAKOIKEUDEN TURVAAMINEN JA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN TULKINNALLINEN KEHITTÄMINEN

- Ympäristöperusoikeus toteutuu pääsääntöisesti ensiasteen päätöksenteossa. Tämän vuoksi on tärkeää kehittää viranomaisten päätöksentekomenettelyä, koska menettelyn uudistamisella saattaa olla välillisiä myönteisiä vaikutuksia muutoksenhakujärjestelmään esimerkiksi vähentämällä tuomioistuimiin tulevien valitusten määrää.
- Muutoksenhakujärjestelmän yleinen kehittäminen edistää pääsääntöisesti myös ympäristöperusoikeuden toteutumista. Esimerkiksi asian käsittelyn nopeuttamiseen tähtäävät uudistukset ovat myönteisiä ympäristöperusoikeuden kannalta. Muutoksenhakujärjestelmää muutettaessa on kuitenkin muistettava ottaa huomioon, ettei uudistuksilla saa vaarantaa kansalaisten oikeutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja oikeutta hakea muutosta ratkaisuihin.
- Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta parempi tiedonsaanti muutoksenhakumahdollisuuksista ja niihin liittyvistä prosessuaalisista rajoitteista, kuten muutoksenhaun edellytyksistä, nähtiin tärkeänä kehityskohtana.
- Muutoksenhaun rinnalle tulee vakavasti miettiä ympäristösovittelujärjestelmän perustamista. Muodostettavassa sovittelumallissa on tietenkin huomioitava ympäristökonfliktien erityispiirteet.

- Tuomioistuinten tulee huomioida päätöksissään nykyistä vahvemmin kansainvälinen oikeuskehitys ja akateeminen keskustelu ihmisoikeuksista ja ympäristöstä.
- Strategisen litigaation käyttö ympäristöperusoikeuden kehittämisessä on vielä hyödyntämättä. Strategisella litigaatiolla tarkoitetaan asiantuntevaa ja tietoista tyypiongelmatapauksen testaamista oikeustuomioistuimessa. Tapaukset koskevat usein yleistä ja laaja-alaista ongelmaa, jota ei ole toistaiseksi ratkaistu lainsäädännön avulla. Tapauksien tarkoituksena on vaikuttaa oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen oikeuskanteiden avulla. Muista maista saatu kokemus on osoittanut, että EU-tuomioistuimen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai YK:n valvontaelimien kautta tapahtuvalla strategisella litigaatiolla on mahdollisuus kehittää kansallista ympäristöperusoikeutta, vaikka kansallinen keskustelu olisi varovaista.

Pihla Hantula



Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti

Tampere 2014

ISBN 978-951-44-9562-5 (nid.)

ISBN 978-951-44-9563-2 (PDF)